

CAI
LCC
- 1999
M37

3 1761 11766488 8

Minister's Reference
on Institutional
Child Abuse

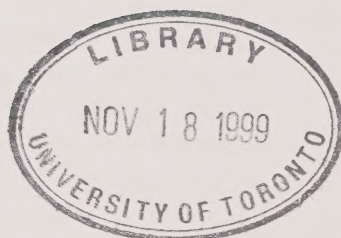
Discussion Paper

LAW COMMISSION OF CANADA
COMMISSION DU DROIT DU CANADA



Minister's Reference on Institutional Child Abuse

Discussion Paper



ISBN 0-662-64042-X

Catalogue No. JL 2-2/1999



Preface

Physical and sexual abuse of children in government-funded or government-run institutions has shattered the lives of many Canadians. How could we have allowed this to occur? What should we do now?

In 1997, the Minister of Justice of Canada asked the Law Commission of Canada to examine and assess processes for redressing the harm inflicted on our children. This Discussion Paper is an important part of the Law Commission's research process. It draws together the major findings of the background studies prepared for the Law Commission this past year and outlines the key lessons we have learned so far.

This Discussion Paper aims to increase public awareness of why children were placed in institutions, what happened to them there, and the types of redress that have to date been made available to them. It seeks to promote reflection, not to prove a case.

In circulating this Discussion Paper we hope to encourage Canadians to share their opinions and concerns with us. We want to learn how Canadians react to this tragedy and how they think that we as a society should begin to repair the damage that has been done to these children, their families and their communities.

The Law Commission expects to release a Final Report sometime next spring. This Report will take account of continuing research, feedback generated by this Discussion Paper and other material collected by the Law Commission. Our Final Report will contain detailed accounts of experiences in Canada to date, a careful analysis of the social and legal issues involved, an evaluation of redress processes that have been undertaken, and specific recommendations for action.

This Discussion Paper is an invitation to reflect upon the issues that will have to be addressed in our Final Report. We welcome your comments and ideas.

By mail: The Law Commission of Canada,
1100 – 473 Albert Street,
Ottawa, Ontario,
Canada, K1A 0H8

By fax: (613) 946-8988

By email: info@lcc.gc.ca

Via the Internet: <http://www.lcc.gc.ca/en/forum/ica/>



Table of Contents

Executive Summary	1
I To Begin	7
A. Why this issue is important	7
B. The Minister's Reference	8
II What Happened	11
A. Why children are in institutions	11
B. What it means to live in a "total institution"	12
C. Residential schools for Aboriginal children	14
D. Special needs schools	15
E. Child welfare facilities	16
F. Youth detention facilities	17
III The Needs of Survivors	19
A. As individuals	19
B. As families	27
C. As communities	27
D. As nations	29
IV Approaches to Redress	30
A. Uncovering the wrongs	30
B. Accountability	32
C. Respect and engagement	34
D. Healing the harm	36
1. Investigative processes	36
2. Court processes	37
3. Restorative programs	38
4. Community initiatives	40
E. Preventing further abuse	41
V The Way Forward	43



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117664888>



Executive Summary

The Issue

In the last ten to fifteen years, child abuse has surfaced as a painful issue in our society. With greater public discussion has come greater awareness that children have been abused not only in their own homes and by strangers but also in institutions where they were placed for their education, welfare, rehabilitation or even protection. Many of these institutions were run by or with the support of federal, provincial and territorial governments. As increasing numbers of survivors of institutional child abuse reach adulthood and achieve a clearer understanding of the impact of the injuries they sustained, governments have become concerned about how to address these harms.

In November 1997, the federal Minister of Justice asked the Law Commission of Canada to examine processes for addressing the harms caused by physical and sexual abuse of children in government-run, government-funded or government-sponsored institutions. As a preliminary matter, the Commission decided it must assess the various actual and possible processes for redress from the perspective of those who themselves experienced abuse as children in institutions. To properly address their needs as expressed, the Commission concluded that it could not look solely at processes that sought to redress physical and sexual abuse. It would have to evaluate how well these processes dealt with all the related types of abuse to which children may have been subjected in institutions, including emotional, psychological, cultural and spiritual abuse.

What Happened

The Commission starts from the premise that children do not choose to live in institutions. Most often, in fact, they have no say in the decision to place them there. The Commission looked at cases of abuse that occurred in residential schools for Aboriginal children, special needs schools for children with disabilities, child welfare facilities and youth detention facilities.

As a rule, the types of institutions where abuse took place can be described as total institutions, where virtually every facet of the children's lives was determined by those in charge, and contact with their families, their home communities and the outside world was very limited. Children who lived in such institutions experienced some measure of the following conditions: disconnection, powerlessness and degradation.



While the scope and scale of abuse may have differed from one institution to another, the overall pattern of abuse of power and betrayal of trust is sadly similar. In addition to the abuse itself, there is an equally disturbing pattern of failure by those in authority to effectively deal with complaints of abuse, even when the identity and activities of the perpetrators were well known. Official reaction often demonstrated more concern for protection of the institutions than for the well-being of the children in them.

The Needs of Survivors

The Law Commission of Canada believes that, in assessing what processes are best suited to redressing the harms of institutional child abuse, the needs of survivors are the benchmark that matters most. Research papers commissioned for this project therefore include one focussing specifically on the needs of survivors of residential schools for Aboriginal children and one focussing on the needs of survivors of the other types of institutions noted. This research revealed that survivors, as individuals, share the following kinds of needs:

- acknowledgment of the wrong, apology and commitment to prevention;
- establishing the historical record;
- financial compensation;
- access to therapy and counseling;
- access to education and training;
- punishment of perpetrators.

In addition to these substantive needs, the research concluded that approaches to redress can be more beneficial if they respect certain procedural needs of survivors. These set the tone and context for redress generally and include:

- ensuring that survivors are made aware of the redress options available to them, with the risks and benefits of those options;
- ensuring that survivors or their representatives participate in the design of the redress processes; and
- providing support to survivors as they go through a redress process.



The harms of institutional child abuse have an impact beyond the lives of the individual survivors. In recognition of this, the Commission considers that processes of redress must also take into account the needs of survivors' families, their communities and, in the case of Aboriginal people, their nations. Parents may need help dealing with the pain of having sent their children to a place where they were seriously hurt. Spouses, partners and children of survivors may have to cope with an all-too-common outcome of institutional child abuse—that many survivors have difficulty being nurturing parents and some become abusers themselves.

Communities may feel the effects of abuse in an increased need for social services, as they deal with the combined effect of the problems of individual survivors. The alienation of many survivors from their home communities can cause rifts of language and of spirituality. It can lead to deep distrust of institutions, such as churches, which had been a focal point of community life. Communities may also experience economic repercussions.

Aboriginal nations suffered in particular because, not only were their children abused, but their cultures were targeted for assimilation. These nations need to restore and maintain their identity and their strength. To do this, they need to preserve their languages, control the education of their children and keep a historical record of the experiences of survivors and the truth about residential schools.

Approaches to Redress

A guiding principle in any approach to redress must be: do no further harm. To date, most of the approaches adopted have relied on state-driven mechanisms and on initiatives controlled by the institution or its sponsor. These have included processes such as criminal prosecutions, public inquiries and compensation programs designed without the input of their intended beneficiaries. Other approaches have relied more on the initiative or the involvement of survivors. These have included: civil actions, community healing circles and negotiated compensation programs.

For the Law Commission, the main criterion for evaluating each of these approaches is how well they meet the needs of survivors, their families and their communities. Do they uncover the wrongs? Do they address the issues of accountability? Do they treat survivors with respect and engage them as fully as possible? Do they offer a real opportunity for healing? Do they seek to prevent further abuse? This Discussion Paper attempts to briefly assess how the various approaches to redress measure up in response to these questions.



The Way Forward

Using its benchmark of the needs of survivors, the Commission notes that each of the processes for redressing institutional child abuse that have been tried so far in Canada could be improved. Some preliminary avenues for improvement emerge from research papers commissioned for this project.

The Law Commission is of the view, however, that to deal comprehensively and meaningfully with the question how best to redress institutional child abuse, a new, all encompassing approach is indicated. If we rely on the piecemeal, case by case, reactive and largely adversarial approaches to redress which have been primarily used to date, it is likely to be a long, painful and expensive journey, both emotionally and financially, before the issue of past institutional child abuse is resolved. This journey will teach us few lessons about how to prevent, recognize and redress any abuse that our children may now be suffering in settings such as foster homes and organized sports programs.

Starting anew, with a more comprehensive approach focussed on survivors and sensitive to their individual needs would demonstrate that, as a society, we are not afraid to face up to the legacy of institutional child abuse. It would signal that we are willing, at last, to respond to the voices we have failed to hear for so long.



I To Begin

A. Why this issue is important

It is often said that children are our most precious resource. It is certainly true that they are our future. How we treat our children and how we allow them to be treated reveals much about ourselves and about our values as a society. The abuse of children in institutions run by or on behalf of governments raises serious questions about the health of our society and its processes of accountability. Those questions become even more urgent when the abuse continues undetected or ignored for long periods.

The importance of confronting institutional child abuse is undeniable. Over the last ten to fifteen years, child abuse has begun to be discussed more openly in society, and its long-term effects better understood. Increasingly, people who have suffered childhood abuse have found the courage to speak of their experiences and the impact of these experiences on their lives. They have begun to recognize the full force of the harm done to them and to assert their needs for healing through various channels. These needs extend beyond the individual survivors to their families, their communities and, in the case of Aboriginal people, to their nations. It extends as well to the families and communities of those victims who did not survive.

The Law Commission of Canada has been asked to assess the various approaches to addressing the needs of survivors and all those affected by institutional child abuse and to comment on which processes may best respond to their needs. This task is not, however, just about how to compensate a group of people for the wrongs of the past and it is not just about law. It is about understanding how our society views its children and how it allows them to be treated. It is about attitudes in this country toward Aboriginal peoples and the respect accorded to Aboriginal values. It is about facing up to some unpleasant truths, not only about abuse of power and the pedophiles in our midst, but about how people charged with the care of children can fail and in some cases deliberately refuse to protect them from those who have custody of them. It is about our faith in certain institutions, and how misplaced that faith can sometimes be. It is about wrenching families and communities apart through misplaced notions of cultural superiority. Above all, it is about our own failure, even today, to fully acknowledge the harm that was done and to take adequate, comprehensive steps to address that harm.



Finally, and perhaps most tragically, it is about the danger that we have not learned enough from the wrongs of the past. There are children today who suffer abuse at the hands of adults in whose care they have been placed. While children are no longer forcibly removed from their homes in order to attend school, for example, we have no cause to be complacent. Many children who would formerly have been placed in institutions are now placed in other settings, where the treatment they receive may not be easily monitored. Resources are needed first to support families so that children are able to live at home in security. Where that is not possible, we must not hesitate to invest in programs needed to select, train, supervise or monitor foster families or staff at any non-institutional setting where children now live. Other children, such as those with special needs, continue to require residential facilities for their care or education and so are still vulnerable to institutional abuse. If we choose to turn the same blind eye, or refuse to discharge our obligations, or persist in denying our responsibility, there is every chance that another group of survivors will be coming forward in 10, 15, 20 years from now.

Society itself and each one of us is damaged when we permit child abuse to be inflicted in the institutions that our governments establish or support. Understanding how that damage occurred and preventing it from recurring may well be one of the paths to individual and collective healing.

B. The Minister's Reference

In November 1997, the Honourable Anne McLellan, federal Minister of Justice referred a question to the Law Commission of Canada. In this Reference, she asked the Commission to examine the processes for addressing the harms caused by physical and sexual abuse of children in government-run or government-funded or sponsored institutions.

Research

The Reference raises complex issues. The Commission recognized from the start that they went well beyond the law. The Commission felt it must first understand what survivors and their communities need as a result of the abuse that they suffered in order to evaluate possible responses to those needs. In an Interim Report, the Commission tried to imagine what it should be asking. This led to the commissioning of four initial research papers:

- an account of those institutions where abuse occurred and an analysis of the processes used to address that abuse;



- an examination of the needs of those who survived residential schools for Aboriginal children;
- an examination of the needs of those who survived other institutions for children (e.g. schools for children with special needs, facilities for young offenders, orphanages, etc.); and
- an overview of how other countries have dealt with the effects of state-sanctioned systemic abuse, including the institutional abuse of children, from an international human rights perspective.

The Commission also sought background research on how Aboriginal laws were violated through the residential school regime. This work was done by way of case studies of three Aboriginal communities.

Study panels and outreach

The Commission is authorized under the *Law Commission of Canada Act* to establish volunteer study panels to advise it on specific research programmes. In the case of the Reference, the Commission felt it was important to have a study panel which included survivors of institutional child abuse, therapists who have counseled survivors, lawyers who have sued on their behalf, prosecuted alleged perpetrators or participated in a commission of inquiry, as well as some representation from a police force and from government.

As part of its efforts to reach out to parties with an interest in the Reference, the Commission convened an informal Aboriginal information-sharing network, with representatives from various national Aboriginal organizations. The purpose of the network was to keep these organizations informed of the direction and progress of the Commission's work and to obtain their feedback. This group advised the Commission that it would be desirable to set up a separate study panel made up wholly of Aboriginal members, to focus primarily on the work of the Commission with respect to residential schools.

Acting on the recommendation of the Aboriginal information-sharing network, the Commission did establish two study panels. One panel, made up entirely of Aboriginal members, primarily focussed on the experiences of Aboriginal children who had attended residential schools. The other, which includes members from the Aboriginal panel, focussed primarily on the experiences of children who attended other institutions.

The Commission is indebted to the voluntary contributions of all its study panel members, who provided the invaluable benefit of their insight, experience and expertise. The Commission also wishes to take this opportunity to



thank the researchers who undertook daunting tasks with very restrictive deadlines. They all accepted the challenge and fulfilled the high expectations placed on them. This Discussion Paper draws on the information provided in these background papers and the hundreds of individuals and sources whose experiences are recorded in them, as well as on the comments of its two volunteer study panels.



II What Happened

A. Why children are in institutions

Children do not decide to live in institutions. As in all major decisions affecting them, this decision is made by others with legal control over them, who are presumed to be acting in their best interests. This means that parents, legal guardians or the courts are responsible for sending children to institutions. The reasons may range from special facilities for education (in the case of children with disabilities) to a statutory policy of assimilation (in the case of Aboriginal children) to detention for offences, often minor offences or behavioral problems, to name a few. Earlier in this century, parents of limited means chose, in some cases, to place children in boarding schools run by a religious order, to give their children access to a better material quality of life or a superior education.

Whatever the reason for the institutionalization, however, it must be recalled that from the perspective of most children, the impact of institutionalization is largely the same: the imposition of a major change in the child's life, usually without the child's input or consent. In attempting to understand the effects of abuse suffered in institutions, it is equally important to consider as a preliminary issue who are the children most likely to find themselves in institutions, and most vulnerable to abuse in those institutions. This raises questions about attitudes to race, class, ability and gender in our society. It is against this backdrop that the impact of the abuse itself must be assessed.

The Commission was not asked to judge the decisions of courts, legislatures and parents that resulted in the institutionalization of children nor was it asked to review the reasons for doing so in particular instances. It is, however, impossible to address the effects of institutional child abuse without taking note of the general attitudes, beliefs and values which landed so many children in places where so much harm was done to them. These factors may well have a bearing on the Commission's assessment of the most appropriate redress approaches.

Each of the decisions listed above must be considered in its particular context. Many Canadians continue to believe that some of those decisions, such as placing special needs children in schools equipped to meet those needs, are a valid choice to provide a necessary service which may be of great benefit to the child. Many institutions have provided and indeed continue to provide useful services to children. Other decisions, such as removing Aboriginal



IN MANY WAYS what has happened in hockey is like the revelations of the abuse suffered by boys while in the care of religious institutions. Both are what Steven Dritz calls "total institutions."

Monasteries, mental institutions, cults and professional sports teams fall into this category. They are enclosed, and have a very exclusive culture about them. The locker-room culture of hockey is no exception. The rest of us would not survive on in there as inappropriate behaviour. Women are denigrated, talked about only as objects, and men are afraid to say anything about intimacy with women, because it wouldn't be manly. So their behaviour becomes normalized. Consequently, in order for people to be accepted by the team they rationalize abnormal behaviour.

Dritz believes the team constitutes a "mobile total institution," because of the highly transient nature of professional sport. Thus, with the player's life in a constant state of flux, with the team often on the road and the danger of being traded or injured, the arena and the locker room are among the few stable elements in his existence. This enhances the sense that the arena is a bastion

From *Crossing the Line* p. 51

children from their families, their communities and their culture, or incarcerating children for truancy, are now widely discredited.

The motives and objectives behind practices which are now discredited remain the subject of debate. Some view them simply as a reflection of the values of the era when they were in force. Others view the institutionalization and the harsh discipline practiced as excessive even by the standards of the time, and even in facilities for young offenders. In particular, there are those who view the policy behind residential schools as an attempt not so much to educate Aboriginal children as to permanently erase Aboriginal identity in this country. Many view this policy and practice of forced assimilation as cultural genocide.

No matter how one characterizes the various motives for placing children in institutions the stark fact remains: many children suffered terribly and endured lasting harm in places ostensibly intended to educate or protect them. The concern of the Law Commission of Canada is to understand the factors that made such abuse possible, to assess the various processes that have been used to redress the damage done and to identify which approaches respond best to the needs of those who experienced abuse as children in institutions. It hopes as well to learn from survivors how best to envision other approaches to redress. The Commission believes this understanding could help to prevent similar abuse in the future.

B. What it means to live in a "total institution"

To understand the impact of the abuse that was inflicted on so many of those who lived in institutions as children, it is necessary to understand the circumstances in which they lived. While each institution had its own individual characteristics, it is possible to make certain general observations about the institutions in which abuse occurred (and is still likely to occur). Observations about specific types of institutions follow.

Certain institutions may be characterized as "total institutions." This term refers to institutions that seek to resocialize people, instilling them with new roles, skills or values. Their approach is to stamp out the individuality of those within the institution by more or less completely controlling all aspects of their lives. Prisons are an obvious example. The military and some private boarding schools are others. These institutions are characterized by a strict division between residents and those supervising them, with power concentrated in the hands of the supervisors. Rules govern every aspect of daily life and residents have little say in what those rules are or how they may be enforced.

More dangerously, life in such institutions may sometimes be governed more by arbitrary and unpredictable commands than by rules. This makes the possibility of effective protests or appeals even less likely. Residents have



little or no contact with the outside world. Contact with other residents, a potential source of support and strength, is also strictly limited. Consequently, they have little or no opportunity to voice complaints about the treatment they receive. Those who do voice complaints face the very real prospect of punishment from those about whom they have complained.

Unfortunately, in some respects the analogy between a prison and some of the institutions intended for the education or protection of children is very real. Institutions for children need not be organized and run as total institutions. As a rule, they should be open, nurturing, supportive and protective. Some may have been. Sadly, many were not. Consider that while children found themselves in institutions for very different reasons, the institutions imposed some or all of the following conditions on their residents, in varying degrees:

- disconnection;
- powerlessness;
- degradation.

Each of these played its part in facilitating both the infliction of abuse and its perpetuation.

Disconnection

Both physical and psychological isolation contribute significantly to the vulnerability of children in institutions. Physical isolation means that children cannot easily receive visits from family members or others concerned about their welfare. Psychological isolation is achieved by denying children access to direct communication with the outside world. This may involve, for example, censorship of incoming and outgoing mail, restrictions on telephone access or preventing contact with adults who may be in a position to act on a child's allegations. The isolation borne of a hostile, punitive or non-nurturing environment is deeper and more damaging than simply not seeing family or receiving mail. The greatest isolation may be the lack of ability to trust anyone.

Powerlessness

Power is not an attribute which children enjoy in their relationships with adults to any significant degree. Children who live with loving parents or concerned caregivers enjoy a sense of security and autonomy that is akin to power. They feel safe in the knowledge that someone is there to ensure that no harm comes to them, and that wrongs committed against them will be set right. They are also likely to feel comfortable contesting the power of

FROM THE CHILDREN'S point of view, placing their trust in anyone could result in betrayal. Being alone, therefore, first shows up as withdrawal from other children and from adults. ... Feelings of alienation that grew out of closing themselves off from the world of residential school were intensified for the children because "visits" with their families and community became increasingly strained and difficult. For some, feelings of anger and betrayal at being "sent away" to residential school contributed to "breaking" their connection with family. . . . For others, feelings of "becoming ashamed of being an Indian" or "not being able to trust anyone" isolated them from their families

From Breaking the Silence, p. 32

adults when they feel it is being exercised unfairly, knowing that they won't suffer serious harm as a result.

In an institutional setting, particularly one where the child is placed involuntarily, the child may easily lose any sense of safety or security. The knowledge of that fact itself reinforces the superior power of the adults in the institution and places children at their mercy. The condition of being a child resident in an institution may in many cases undermine the credibility of any complaints they do make. Their awareness that they may not be believed and may indeed be punished for making allegations of abuse contribute to the silencing of child victims.

The atmosphere of powerlessness may be pervasive in an institution even without a systematic infliction of physical or sexual abuse. It can be manifested and effectively conveyed simply in the arbitrary and discretionary granting and withholding of basics such as mail, school classes and even food.

Degradation

It is hard to manipulate strong people, easier to manipulate those who feel frightened, worthless, ashamed of who they are. One need look no further than army boot camp or frat house hazing to demonstrate the phenomenon of using degradation to make individuals fit in. Institutions are sites where degradation unfortunately can be used ruthlessly to enforce conformity and blind obedience.

Many institutions fostered such feelings in the children under their care by means of rejection and criticism of the children's behaviour, identity and heritage, as well as through punishment, humiliation, excessive discipline and a lack of affection, warmth, encouragement, nurturing or support.

It is in consideration of these factors (disconnection, powerlessness and degradation) and their impact on children in institutions that the Commission did not feel it could restrict its study to questions only of physical and sexual abuse. Quite simply, it is not possible to distinguish neatly between the harms suffered due to physical and sexual abuse, and those suffered through other types of emotional, psychological and spiritual or cultural abuse.

C. Residential schools for Aboriginal children

Residential schools for Aboriginal children were first established in Canada in 1880, as a result of an 1879 federal inquiry into the schooling of First Nations children. Funded by the Canadian government, they were run by churches and governments. Their personnel included missionaries, priests, nuns and lay teachers. Initially, the schools were the product of federal policy



with regard to First Nations. In 1920, the *Indian Act* was amended to *require* that all First Nations children attend a residential school for at least ten months a year. The number of schools went from 45 in 1896 to 80 in 1931. While the majority of residential schools ceased operating in the 1970s, the last one closed only in 1984.

The education of Aboriginal children at residential school was to be based solely on the language, religion and culture of those who ran the schools, not the students. Children were permitted to speak only English or French and were made to practice Christianity to the exclusion of their own spiritual beliefs and customs. Although children as young as three to five years old were removed from their parents and their home communities, siblings were generally not permitted to speak with one another.

In addition to the three factors conducive to abuse mentioned above, Aboriginal children in residential schools therefore suffered a special and especially damaging form of abuse, shared to a greater or lesser extent by all of them. These schools all set out to deprive them of the value and benefit of their language, their culture, their families, their communities. In short, these schools had, as an explicit aim, to deny these children the very essence of who they were. Many have struggled long years to recapture that sense of self. Many have committed suicide or lead self-destructive lives for reasons connected directly or indirectly with their residential school experience.

It cannot be emphasized too strongly that, for all the elements of similarity with abuse in other types of institutions, Aboriginal children suffered in a unique and seriously damaging way in residential schools. This is compounded by the sense that, for all the enormity of the dislocation and damage, over a period of generations, suffered by Aboriginal peoples in residential schools there has still been no comprehensive set of programs established by either governments or churches to redress the harm done. Some partial responses are now being made. Thirty years after the closure of most residential schools, the federal Minister of Indian Affairs issued a Statement of Reconciliation. Many Aboriginal people feel that the Statement did not, however, constitute a true apology.

D. Special needs schools

Children with special needs, whether physical or developmental, are even more vulnerable to abuse than other children. The isolation and powerlessness referred to earlier are more marked in their case, because the disability itself may cause or contribute to those conditions. Thus the very characteristic that makes institutionalization more necessary for disabled children also makes them easier targets for abuse once there.

[T]HEY WERE TRYING to make us into white people. You know, they beat on us all the time for our language and stuff, whenever we got any art work from home or beads or anything like that, they were pretty much confiscate it.

*Residential Schools: A
First Nations Experience* p. 142



A CRITICAL FACTOR that remains a concern today is the inability of almost all parents, Jericho Hill School education and residential staff, of professionals, and of police to adequately communicate with children who are deaf. Few Jericho Hill staff had sufficient proficiency in ASL to hear what children said.

From *Abuse of Deaf Students at Jericho Hill School* p.41

STUDENTS IDENTIFIED the adults who had abused them. Students identified other children who had been victims of abuse. Students disclosed that they had, in turn, abused other children. Their stories were not acted upon by the police or the authorities responsible for their care. With their expertise in child abuse investigations, the members of the MRH Child Abuse Team went on record with their belief that the children told the truth. Jericho Hill residential staff denied any knowledge of abuse and were believed, even though they could clearly be viewed as in a position of conflict, needing to protect their own self-interests. It appears that some staff were aware of abuse situations. Those who disbelieved attempted to discredit and remove the advocates who persisted in presenting the children's disclosures as credible.

From *Abuse of Deaf Students at Jericho Hill School* p. 40

Deaf children are a case in point. The physical separation from family was compounded by a language barrier. While Deaf children learned American Sign Language (ASL) or the Langue des Signes Québécois (LSQ), in the institutions reviewed by Commission researchers, most of the staff was not Deaf and was unable to communicate in sign language. Even the parents of these children in many cases were not familiar with ASL. English or French is a second language for these children; their literacy in English or French therefore tend to be much lower than for other children of the same age. This language barrier therefore severely restricted the number of persons in authority to whom the children could disclose the abuse they had experienced or witnessed.

Given that many students could not properly communicate the abuse to their parents in the two months of the year when they were home, they lost even this notion of a safe haven to turn to for protection. For many children, this has caused serious, perhaps irreparable damage to their relationship with their parents. The parents, in turn, suffer tremendous guilt for not having been aware of the abuse their children endured, and to which the parents returned them year after year.

The isolation factor and the lack of adequate supervision of staff seems to have resulted in what the author of one inquiry into the Jericho Hill School in British Columbia described as a "culture of sexual abuse" with almost nightly sexual activity extending over a period of thirty years. The pervasive nature of the abuse was such that it extended to abuse not only by male and female staff, but by students as well. This creates problems of disclosure for survivors who fear punishment for the abuse they themselves committed, as well as reluctance by their victims to accuse fellow students.

E. Child welfare facilities

Children are placed in child welfare facilities because they are "in need of protection", as that is defined in provincial child welfare legislation. This is an example of the state (through its child welfare agencies) using its statutory authority to step into the role of the child's parents. This may be, for example, because the parents are deceased or ill or imprisoned, or because the child has been abused, seriously neglected or abandoned. In all of this, of course, the child is an innocent victim of unfortunate circumstances. The state intervenes for the purpose of saving the child from harm.

Ironically, the very reasons such children were placed in these facilities made them more vulnerable to abuse within those facilities. When perpetrators select child victims, in virtually any setting, they choose those who have the least protection in the form of caring adults. By definition, these children lacked a family that could be counted on to look after their interests or even



to inquire after their welfare. These children are then obvious targets for physically abusive or sexually predatory staff.

Moreover, in many cases children taken in by the state for their welfare were placed in residential facilities that also served as penal detention centres. There would seem to be no rationale for mixing these two youth populations, other than administrative convenience or cost saving. Neither can be reconciled with the state's obligation to act in the best interests of the child.

F. Youth detention facilities

All the general factors discussed earlier operated in these facilities. In addition, children in detention facilities had the stigma of a criminal conviction. Already earmarked by society as meriting punishment, they were obvious targets for degradation and rough treatment, which in certain cases, spilled over into physical and emotional as well as sexual abuse. Their problems are exacerbated by the fact that their credibility as complainants may be tarnished by their own association to those institutions.

What is particularly disturbing about youth detention facilities is that many children who were incarcerated in them should never have been incarcerated at all. Minor offences such as truancy were sufficient to land a child in one of these facilities. Girls were often placed there for behaviour that was considered difficult or socially unacceptable. In other words, these children were made to feel like criminals, and were treated like criminals, for behaviour that should not have been judged so harshly. One must ask whether children of privilege were ever sent to "reform school" or to youth detention centres for skipping school or for acting out in any of the ways that adolescents commonly do.

* * *

The three factors listed at the beginning of this section, taken singly or together (and this list is by no means meant to be exhaustive) contribute to an atmosphere where a child must cope daily with the threat or fear of abuse or ill-treatment, in an atmosphere where there is no prospect of a haven or escape from that fear. Certainly, not all children who lived in institutions suffered and those who did, did so to differing degrees. The task of the Commission, however, is not to determine how many children were harmed, but to comment on how best to address the needs of those who *were* harmed. For this, the Commission must be especially sensitive to the harms suffered, as expressed by the survivors themselves.

In each of the kinds of institutions noted above, inquiries and police investigations have revealed a depressingly similar pattern of long-term abuse, whether by one or two or a wider collection of individuals. The abuse was known, sometimes widely known, by people with the authority to report,

JOHN WILLIAMS, a retired Ottawa police constable, told the *Ottawa Citizen* how he had often visited St. Joseph's as a volunteer on the annual sports day. During one of those visits, wards at the training school tried to complain about the abuse, but were ignored. He said he had found hidden inside his sports day program a typewritten note describing the physical abuse being inflicted upon the boys by the Christian Brothers. The note told of an eleven-year-old boy who, after defecating in his bed, had been left to stand outside in the winter cold with the excrement-covered sheets wrapped around his head until they froze to his face. It described how, as punishment, boys were forced to stand, clad only in their shorts, in front of open windows in midwinter, how they were forced to perch on their toes with tacks under their heels to make sure their feet didn't touch the ground.

... Williams said he discussed the allegations with a senior officer who also attended the same sports day, but was instructed to ignore it. They were bad bastards and probably deserved everything they got, the officer told him.

From *Boys Don't Cry* p 189



AFTER CONDUCTING LENGTHY investigations, chairman Gordon Winter and his four-member commission concluded that, contrary to Penney's earlier claims, the Archdiocese of Halifax had, in fact, learned about child sexual abuse on several occasions before the crisis of 1988, and the Archbishop did not take effective measures to address these issues, even after problems occurred with some priests acting out their sexuality." The Winter Report found that the alleged activities of at least five priests were known to the Archbishop, either formally or informally, but that nothing was done about the situation. The case of one of those priests, James Hickey, had been brought to the Archbishop's attention a full four years before he was convicted on twenty counts of sexual assault involving young boys. In the 1984 incident, the Vicar General, Monsignor Joseph Sheehy, informed the Archbishop that the Royal Newfoundland Constabulary had concerns about an alleged sexual assault Hickey had made on a juvenile in his Portugal parish. Instead of taking action, His Excellency did not even to raise the matter with the police. The matter was dropped without further investigation.

investigate or put a halt to it. Repeatedly, what we see is a pattern of these people refusing to believe or address the complaints that did emerge from the children or from staff or others. We see a closing of official ranks that served to protect those administering institutions and those with authority over the children. We see resistance to public accountability and particularly, a resolve to avoid any legal liability, and we see these concerns far outweighing any sense of duty or concern to protect the children at risk of further abuse.

Sometimes this pattern was repeated for years, sometimes for generations. The closing of ranks was not unique to one group or one organization. The reluctance to acknowledge the harm done is shared, to a greater or lesser degree, by the churches, other organizations and the provincial and federal departments responsible for these facilities. Many have now come some way to acknowledging their part of responsibility, whether moral or legal. Typically, however, they have done so reluctantly and late.



III The Needs of Survivors

Understanding the needs of survivors is the most crucial element of the Commission's work, because it is on the basis of this understanding that the Commission intends to assess the efficacy of the various approaches to redress. The Minister's letter left it to the Commission to decide how to evaluate processes for addressing the harm done. There are certainly other criteria that the Commission could use to make this assessment. How much does it cost? How long does it take? How does one determine who is entitled to compensation? Who would set the amount?

These are questions one might ask about any compensation process, but they are not the primary focus of the Commission's work. In commenting on the various possible approaches to redressing the harms of institutional child abuse, the Commission's focus is first and foremost on those who were abused. They have too often been seen as incidental to other concerns, such as punishing perpetrators. By identifying survivors' needs as they themselves define them, the Commission changes the focus. It establishes a human benchmark to measure the legitimacy of the various redress options. This is the measure that matters most.

This does not mean that it is only the needs of survivors as individuals that must be addressed. While these are important, attending exclusively to individual needs might cause us to lose sight of the bigger picture. Children suffered as individuals, but many were institutionalized or targeted for abuse for broader reasons, such as their race, class or gender. These underlying causes of institutionalization and institutional abuse must be acknowledged in addressing the needs of survivors, because it places the abuse, in many cases, in a different context. It also widens the responsibility from the individual perpetrator to a broader societal level. It forces us to consider whether only compensating the individual is a sufficient response. It leads us to acknowledge that healing is a central goal. It confronts us with the fact that healing is not a task reserved exclusively for those who were victims of abuse. Helping survivors, their families and their communities—our communities—to heal is a responsibility of the society that allowed those children to be victimized. Each one of us is a member of that society.

A. As individuals

The needs of individual survivors are as unique and varied as are the survivors themselves. They are shaped by many factors, such as the circumstances



ONE FORMER WARD, Ralph Jackson, had already killed himself after his claim stalled somewhere in the system. “He believed he would never see compensation,” [Tina Lentz, Helpline co-ordinator] said. “He felt he had been abandoned. There are too many hoops, too many forms, too many delays.” She said it was proving too much for the former wards, many of whom had barely a Grade 4 education.

“I was a former ward.”

under which children entered an institution, the type of institution, the nature and duration of the abuse, their age when the abuse began, their age when they disclosed the abuse (if they have disclosed), the circumstances of that disclosure, the stage of healing they are at, and the supports available to them, to name a few.

The differences among the particular needs of these individuals must not blind us, however, to the strong similarities in the kinds of needs they express. The following list sets out six kinds of needs that appear to the Commission to be widely shared by those who were abused. At this stage, we make no comment on the means to be used to fulfil these needs. Those options will be discussed in the next section. The categories of needs identified are:

- acknowledgment of the wrong, apology and commitment to prevention;
- establishing the historical record;
- financial compensation;
- access to therapy and counseling;
- access to education and training;
- punishment of perpetrators.

DISCUSSION POINTS:

Do individuals who were abused as children have other fundamental needs? How can these needs be satisfied?

In addition to these substantive needs, there are some needs of a more procedural nature that should be borne in mind when considering how to achieve redress. One is to ensure that survivors are aware of all the redress options available to them and that they are informed as to what each one offers in terms of possible risks and benefits. Another is to ensure that, where a program is being designed specifically to assist a group of survivors, those survivors are fully engaged (or at least have the opportunity to be fully engaged) in the design of that program. This serves two purposes. It restores to them some measure of control over their lives, thus countering the powerlessness which contributed to the abuse originally. It also reduces the extent to which the redress processes themselves will cause further harm (often referred to as revictimization). Such protection can be enhanced by providing support to survivors as they go through a redress process (e.g. victim-witness coordinator, counselor, etc.). These categories of procedural needs may be summarized as:



- informed choices/options;
- engagement;
- support.

Finally, many survivors express a strong need to prevent further abuse of children. This desire, which provides no tangible benefit to them, nevertheless can constitute a major psychological benefit for survivors. It puts them in the role of protectors—a powerful, beneficial role. It also puts to positive use the knowledge they gained through their experience of abuse, giving some meaning and purpose to their suffering.

Acknowledgment of the wrong and apology

The primary need identified by most survivors, across a wide range of abusive experiences and from a wide range of institutions, is an acknowledgment that what was done to them was wrong. Some desire a public (and collective) apology, others would prefer it to be private and personal. Whatever the format preferred, there appears to be broad consensus that acknowledgment and apology are fundamental.

Why do we specify both acknowledgment and apology? Survivors, when expressing this need, usually refer to the need for an apology. Recent reaction to some apologies demonstrates, however, that saying “I’m sorry” may not be enough. A sincere apology should be absolute, unqualified and offered voluntarily. How well an apology is received turns on a number of elements, but key among them is what the persons or organizations are apologizing for and how the apology is expressed. Have they admitted that they did something wrong, that their actions (or failure to act) caused harm? Or have they simply said they are sorry that harm was caused, without explicitly acknowledging either the wrong that caused the harm or their role in committing the wrong or allowing others to commit it?

Just as it would be insufficient to acknowledge that a harm was done without apologizing for it, it is also insufficient to apologize to people for their pain without explicitly acknowledging the wrong that caused it. Specifically, stating that the treatment they endured constituted abuse, and that the survivors themselves share no blame for those acts, can be a significant event for survivors. It may be a first step on the path to healing; it may be the element required for some kind of closure.

While acknowledgment that a wrong was committed is likely to have a positive effect on survivors, a refusal to acknowledge the occurrence of abuse is equally likely to prolong the hurt and delay healing. It is ironic that where a natural disaster such as a flood occurs, communities and governments rush forward to offer assistance to those affected. In the face of the intentional and

NEITHER Gerry Belecque nor David McCann saw the verdict as cause for celebration. Although the conviction was important to them, it brought them no cheer. Belecque said he would have been happier if Bergeron had admitted molesting the boys. Instead, the man continued the denial that he and the others had lived with their entire lives. “If the man had apologized, it would have meant a lot more to me,” said Belecque.

From Boys Don’t Cry p. 188



generally much more damaging harm of institutional child abuse, however, the response of governments and other organizations which ran the institutions is often reluctance or refusal to acknowledge the harmful acts which were committed. This reluctance or refusal in turn impedes the development of a similar level of community support and assistance, both material and emotional. It maintains the survivors on the margins of society and perpetuates the power imbalance that, in some way, contributed to the conditions that made the abuse possible.

In distinguishing between these two societal responses, it is not enough to observe that one is a natural disaster, therefore unpreventable, while the other involves fault and consequently, legal liability. Property damage and personal loss in the wake of unpredictable but foreseeable natural disasters is also to some extent preventable through proper planning and preparation. Yet our instinct in the face of natural disaster is to help the victims first and to sort out the blame later. The discovery of institutional child abuse often comes after years of denial, and sometimes only after outside investigations or court actions force the facts into the public eye. The difference in societal reaction may have less to do with potential legal liability and more to do with the collective shame involved in admitting that we were in any way involved in allowing such abuse to occur.

Fear of legal liability is a reason that is frequently advanced to justify the refusal by governments or organizations such as churches to acknowledge institutional abuse. Is this reason adequate? Refusal to acknowledge responsibility will not stop police investigations and criminal charges. It will not stop civil actions by individuals and survivor groups against those responsible for the institutions where abuse was perpetrated. What it will do is send a message to survivors that they are still not believed, their experiences still not publicly and officially accepted as true. It forces onto them individually the burden of proof that they were harmed, and ensures that issues of fundamental importance to them will remain unresolved for years.

Apart from the substance of an acknowledgment and apology, there is also the question of timing. An apology delivered spontaneously when a pattern of abuse first comes to light carries far greater weight than one which comes after private law suits and criminal convictions have made the issue of acknowledgment almost redundant.

DISCUSSION POINTS:

**What makes an apology most meaningful and satisfying to survivors?
Can there be true forgiveness and reconciliation without a true apology?**



Establishing the record

Many of those who suffered abuse have a vivid memory of the abuse and of the place where it occurred. However painful the sight of such an institution may be, to bulldoze the buildings (as was the case with Mount Cashel) can be worse. Many survivors have expressed the need to have a permanent, physical reminder to memorialize the fact of their abuse and to establish an archive of their experiences.

Survivors need to have a place where they can show others the evil, collect and record the names of those who were abused and remember those who did not survive. They also need to ensure that history will not be written or rewritten as continuing denial. Fulfilling these needs would help to set the record straight and would therefore be as much a benefit to society as it would be to survivors.

DISCUSSION POINT

What forms of memorial or archives might there be?

Financial compensation

Often, descriptions of the needs of survivors will downplay the importance of financial compensation, emphasizing instead the need for apologies and counseling. It is as if there were something faintly distasteful about survivors seeking money for the harms they suffered.

We see no need to gloss over both the desire and the need of survivors for financial compensation. In this, they are no different from any other victims of criminal injury, or anyone who has suffered a civil wrong. They have been harmed, both emotionally and physically, by the intentional wrongful acts of others and by the failure of those in authority to fulfill their duty to protect them. In many cases, the harms suffered limited their ability to earn a living. In our society, financial compensation is a common response when people have suffered injury. This includes putting a dollar amount on pain and suffering. Financial compensation is the general way the law measures value. It is also a form of punishment for those responsible, directly or indirectly, for the harm.

The entitlement of survivors to compensation is clear—it requires no additional defence or justification. For some, particularly those who are older, money may in fact be the only tangible and useful form of redress. Some of these survivors feel that, for them, it is too late for education and training, perhaps even too late to undertake the difficult process of therapy or counseling. Delay in resolving their need for redress, however valid the reason for

BUT OUTSIDE the cold equations of judicial accounting, that futile process of attaching a monetary value to a child's tears, lay the emotional wasteland inhabited by grown men in whom the broken boy would live forever, beyond the reach of cash settlements, retroactive justice and the heartfelt sympathy of strangers. Every one of them had known from the beginning that once the flash bulbs had faded and the old judge gavelled the proceedings to an end, there would be a return to the here and now, that airless zone where life had to be re-invented out of the unholy memories of childhood gone desperately wrong.

From Unholy Orders p. 375



THEY WEREN'T JUST uneducated, they were arrested emotionally, cognitively, and intellectually. Most seemed to lack basic life skills, making it difficult to relate to them. "The abuse twisted their ability to connect in any meaningful way with the outside world," Landino noted. "If anyone looked at them on the street, they punched them out. They carried knives. Many of them had guns. They were mad at the world. My own honest opinion is that if they [hadn't] come to counseling, a lot of them would have gone out and committed suicide, or robbed a bank, or hurt somebody out there. There are quite a few who have attempted suicide, either by trying to hang themselves or taking overdoses."

DAVID McCANN HAS little doubt where he would be without the therapy he has received through the deal. "I would not have survived the last six years," he said. "I would have killed myself. Counseling has permitted me to openly reach out and embrace those who love me."

From *Boys Don't Cry* p. 283

ONE THING THAT the Mohawk Institute took away from our people was a sense of family, because there you were taught survival of the fittest and the individual—the me', the 'I', was the most important thing. Because we didn't operate or function as a family there, we didn't learn the values of being a family, and so we didn't learn how to be parents because we weren't parented.

From *The Mush Hole* p. 390

the delay might be, just gives credence to those who take the cynical view that those responsible for the institutions where the abuse took place are simply waiting for them to die, and for their claims to die with them.

What is more difficult is establishing the right amount of compensation for injuries that are incomensurable in any true sense. Courts perform these calculations every day in civil actions for damages. In the last few years, courts have begun to accept the claim that institutions as well as direct perpetrators may be liable in damages for institutional child abuse. In fixing the amount of damages, courts have the benefit of hearing from the parties as to what amount they think would be appropriate. They also have general guidelines set through the precedent of other similar cases. Even so, assessing damages is a subjective and inexact process.

Governmental or privately-funded compensation programs for survivors are also a way of providing financial compensation. While typically the financial awards in these programs are smaller than civil damage awards, these programs do not require the expense of litigation in order for survivors to benefit from them. They also may not include the element of moral blame inherent in a court finding of liability and award of damages.

As in civil damage awards, calculating the amount of financial compensation in compensation programs involves the delicate and in some ways impossible process of equating the injury suffered with an amount of money. This is why it is so important to listen to survivors and how they describe their needs in determining the appropriate frameworks and amounts. For governments or institutions to fix financial compensation without the involvement and approval of survivors would be once again to disempower them and to make a unilateral judgment on the value of their suffering.

DISCUSSION POINTS:

How can we assign a monetary value to injuries while respecting the dignity of those who were harmed? Should financial compensation be assessed according to the nature of the injuries suffered or the effect of those injuries on the individual?

Access to therapy and counseling

While many survivors have succeeded in overcoming the harms of the past, all require assistance when faced with re-living those experiences. It cannot be emphasized too strongly that whatever process is chosen to effect redress will require the survivor to go back to a very painful time. In many cases, the very success which survivors have made of their lives is built on the repression of memories of that time.



Access to trained professionals or other healers acceptable to survivors is a necessary part of any redress process. That access, to be meaningful, must be available for a therapeutically realistic period of time. The harms of childhood abuse are not understood in a handful of weeks or months and may not be undone or resolved for years, if ever.

Counseling is necessary not only to deal with the effects of abuse on survivors personally, but also to deal with its effects on their partners, children and extended families. (These other needs will be discussed in the next section). It is particularly important that survivors who were raised outside their own families receive the support they need to become part of a family again. This will help to avoid passing on to another generation the negative effects of having been brought up in an abusive institution.

DISCUSSION POINT:

What are the most important factors in ensuring effective counseling for those who desire it?

Access to education and training

One of the less obvious but pervasive effects of institutional child abuse is that it took place in the setting where a child was supposed to be acquiring an education. This was certainly the case for residential schools and schools for children with special needs. All facilities for minors, even detention centres, include some educational component. To the extent that abuse or fear of abuse prevails in an institution, the environment for learning unquestionably suffers.

The quality of the child's education is therefore one of the casualties of institutional child abuse. Residential schools for Aboriginal children must be singled out in this regard, as education was the primary justification for removing these children from their homes. In fact, in many cases, education other than religious instruction was rudimentary, and children were treated as labourers more than as students. Many survivors emerged from their years at an institution, for example, with very low levels of literacy. Consequently, many survivors cite educational opportunity as a priority of redress. They may wish to complete high school, earn a degree, take specific courses or receive job training.

For Aboriginal survivors, redress through education may involve providing an opportunity to learn the language of their parents and their nation. It may involve learning about their own spiritual practices, their history and their culture.



Providing educational opportunities to those who were abused does more than just fill a gap caused by the poor learning environment and conditions of a child who was coping with abuse or the fear of abuse on a regular basis. It also assists in the empowerment of the survivor as an individual. We return repeatedly to the theme of powerlessness that is one of the keys to infliction of abuse and the (sometimes lengthy) impunity of perpetrators. Even into adulthood, survivors can continue to experience the imbalance between themselves and those that either perpetrated the abuse or failed to stop it.

Education is a means of acquiring power over one's own life—the power to make choices, to achieve understanding and to gain control over one's present and future. The opportunity to accomplish these goals through education and training is an essential part of healing for many survivors. Education and training are also roads to economic security and self-sufficiency, something many survivors have difficulty achieving.

Punishment of perpetrators

Many of those who physically and sexually abused children in institutions are now dead. Others are very old. Their age does not excuse their acts, however. Some survivors believe that explicit punishment of perpetrators is a necessary part of the process by which they can overcome the effects of the abuse they suffered.

In this case, punishment is not being sought as an expression of society's abhorrence of abuse. Rather, the goal is to satisfy survivors' need for retribution for harm done to them. The needs of those who were abused must be a primary consideration in deciding whether to initiate a process that results in punishment for those who were abusers. In addition, the process of determining an appropriate sentence following a criminal conviction must closely involve those who were victims of the offence. The state's law enforcement agents alone should not decide whether it is necessary to seek retribution and punishment. Nor should it be for the state alone, once guilt has been established, to determine what punishment would be appropriate.

DISCUSSION POINTS:

How can survivors express their views as to whether the state should pursue punishment and how much weight should those views have? Are victim impact statements given enough/too much weight in the sentencing process?



B. As families

Institutional child abuse has repercussions well beyond the individuals who suffer the abuse directly. Parents who chose to send their children to an institution, or who were forced to do so, must deal with the pain not only of that separation, but also the pain of not having been able to protect them from abuse. In some cases, this pain is compounded by loss of the ability to communicate with them (as when Aboriginal children were prohibited from speaking their own language and eventually lost the ability to do so). The pain of this loss was shared by grandparents, aunts and uncles—the entire extended family. Aboriginal families also had to deal with the alienation of children returning to communities where they did not feel at home.

The spouses and partners of survivors are living with people for whom intimate relationships are likely to be difficult. Substance abuse and physical violence against family members are among the adult symptoms of child abuse. Not uncommonly, the partners and spouses of survivors endure these symptoms without knowing or fully understanding their cause.

The children of survivors may also have to cope with the effects of a parent's experience of institutional child abuse. At their worst, these may include alcoholism, physical or sexual abuse (of family members or others) and a lack of parenting skills. In the case of Aboriginal children, this pattern of parenting may have been repeated for two or three generations, as children of survivors themselves attended residential schools.

These family members are suffering the harmful fallout of institutional child abuse. They may be suffering in ignorance as well, since many survivors will not disclose their experiences, even to those closest to them. Like the families of anyone who has endured a damaging or traumatic experience, these families need help and support. They need help in understanding the causes underlying the survivor's behaviour; they need support in coping with that behaviour. Therapy may be as important for them as it is for survivors.

DISCUSSION POINT:

What are the best ways to support families that have been profoundly affected by institutional child abuse?

C. As communities

To this point, this Discussion Paper has reviewed the needs of individual survivors and their families. However, the damage caused by institutional child abuse, particularly abuse that has continued over a period of years, extends

SOME FAMILIES HAVE experienced tremendous guilt and anger because they did not take active steps to intervene when they were advised of allegations of abuse in the residence or when their children made it clear that they did not want to return. Some families did not know what their children were saying and sent their children back to the residential schools. These parents reported to us that they believe their adult children are now estranged from them as a result of their failure to protect their children. We believe that government has a responsibility to the families of the students disclosed in 1982 and the students who are identified as victims of abuse in 1982.



beyond the individual victims and their families. The effects of the abuse may extend to communities, to Aboriginal nations and, less directly, but just as surely, to aspects of Canadian society as a whole.

What are the effects at the community level? First, what is meant by the word “community”? It means, of course, a group of people who live in a particular area and could include, for example, a neighbourhood, a First Nations reserve or a Métis settlement. For the purposes of this document, it applies equally to a group of people who identify with each other on the basis of common interests or common characteristics that draw this group together. In this broader sense, “community” would include, for example, the Deaf community, the Catholic community or the community known as the Duplessis orphans.

A community can be affected by institutional child abuse in profound and subtle ways, directly and indirectly. A number of factors influence the impact of institutional child abuse on a community: the pervasiveness of the abuse, its duration, the status of the perpetrators in the eyes of the community, the status of the institution where the abuse occurred, the extent to which the community is suffering as a result of the harm done to the individual survivors.

The effects on a community of long-term institutional child abuse can be widespread and diverse. It can affect communication between generations, as when Aboriginal children were forced to speak only in English or French and thereby lost their ability to communicate with their parents. Similarly, the enforced practice of Christianity to the exclusion of traditional Aboriginal spirituality can cause a rift within communities. The same type of rift can occur in Aboriginal communities that have adopted Christianity. For residential school students who embraced the religion of the nuns and priests who taught them, abuse at the hands of these representatives of the church caused a profound sense of betrayal. In many cases, it led to a rejection of the church, something their families and communities may have had difficulty understanding or accepting.

When generations of children are raised in institutions where physical and sexual abuse is common, communities must deal with generations of adults with little sense of how to be good parents. Cutting short this cycle of abuse is critical to the health of these communities.

Institutional child abuse also has economic repercussions on the community. When children are not provided with a decent education, as was particularly the case in residential schools for Aboriginal children, their prospects for employment are extremely limited. Disproportionate dependency on welfare becomes another community problem.

The difficulties experienced by the Deaf community are also severe. They are exacerbated by the relative isolation of community members from resources (e.g. for healing) in the hearing community. In a tightly-knit



community where virtually all members have passed through the same institution and been subjected to consistently high levels of abuse (in particular, sexual abuse), including abuse from other students, it is hard to know where the healing process can begin.

These types of communities, where almost everyone has been touched, directly or indirectly, by institutional child abuse, face an enormous challenge. They must rebuild a sense of confidence in the community as a safe place for disclosure and healing. They must repair the rifts caused by recriminations among community members. They must replace (in the case of Aboriginal communities) or reform (in the case of the Deaf community) the institutions where the abuse took place, because the educational function performed by those institutions remains necessary and important.

DISCUSSION POINT:

What are the best ways to support communities that have been profoundly affected by institutional child abuse?

D. As nations

Aboriginal peoples suffered as communities and as nations. Aboriginal children were singled out and targeted for institutionalization solely because of their race. The policy of forcible assimilation that lay behind residential schools for Aboriginal children is clear, however one chooses to characterize it.

Aboriginal nations are now faced with the task of dealing with the fallout from the application of this policy, over decades and generations, to their peoples. In the efforts of Aboriginal leaders to reclaim the dignity, self-sufficiency and cultural integrity of their nations, redress for the collective harms of the residential school experience is a significant though by no means the only goal.

The needs of Aboriginal nations are expressed at the level of nation-building. They include support for the preservation of Aboriginal languages, Aboriginal control of education and child welfare, recognition of Aboriginal spirituality, public education regarding the historical facts surrounding residential schools and the treatment of Aboriginal people generally. The need for a central archive where accounts of the experiences of survivors may be collected for the benefit of future generations is powerful. Physical memorials and archival records of historic wrongs serve an essential function for nations, races or peoples. As a constant reminder of the wrongs that were committed, they serve as a warning to ensure these wrongs are never repeated.



IV Approaches to Redress

In the Reference letter, the Minister asked the Commission to examine processes to deal with institutional child abuse with a view to determining “what types of processes would best address wrongdoing, while affording appropriate remedies, and promoting reconciliation, fairness and healing.” In considering any approach to redress for survivors of institutional child abuse, a basic principle must be: do no further harm. The Commission has therefore chosen to evaluate approaches to redress on the basis of how well they meet the needs of survivors, their families, their communities and Aboriginal nations—in short, all those affected by institutional child abuse. This seems to the Commission to be the most valid standard for assessing their appropriateness.

Based on its understanding of the needs of survivors and their communities, the Commission believes its evaluation of each approach should consider the following questions:

- does it uncover the wrongs?
- does it address the issue of accountability for those wrongs?
- does it treat survivors with respect and engage them as fully as possible?
- does it offer a real opportunity for healing? and
- does it seek to prevent further abuse?

Uncovering the wrong

The first step in addressing the harms caused by institutional child abuse is to identify what happened. This can take place in several ways. On an individual level, it starts with survivors being able and willing to disclose what was done to them. Not all survivors wish to disclose, not all survivors feel safe disclosing and not all survivors have access to someone to whom they wish to disclose. Whether a particular process for redress provides an appropriate outlet for survivors to disclose, and how sensitively it does so is therefore an important factor in evaluating the appropriateness of that process.

Individuals may also choose to launch civil actions for damages against those responsible, whether directly or indirectly, for the abuse they suffered. A primary purpose of such actions is to recover damages, if the plaintiffs can



establish the fault of the defendants. In order to make this determination, however, the court needs to know the facts. Indirectly, therefore, a civil action provides an opportunity for survivors to uncover, in an impartial official setting, the wrongs that were done to them. This uncovering of the wrong would also occur where a survivor makes an application to a compensation program.

At the level of the state, wrongs may be uncovered in a number of ways. Given that physical and sexual abuse of children is a crime, the response of the state could be a police investigation. If sufficient evidence is gathered, the investigation would ordinarily result in the laying of criminal charges, unless the alleged perpetrators are dead.

While police investigations provide an occasion for disclosure, they may do so in a way that does not take into account whether a victim is ready or willing to disclose. They may invade the survivor's privacy and force into the open an issue the survivor has not addressed and is not prepared to address with his or her family. They may also uncover buried wounds without permitting the survivor to communicate with other survivors, thus depriving the survivor of an important source of strength and support. This occurs because potential witnesses in a criminal case are prohibited from speaking with each other so as not to taint their testimony. This is one way, but not the only way in which the requirements of the criminal process may override the needs of individual survivors, even as it tries to punish those responsible for harming them.

The state may choose to launch a public inquiry or establish a truth and reconciliation commission. An ombudsman or a child welfare agency may also choose to initiate an inquiry. A commission of inquiry has a broader mandate than a police investigation. Its aim is not solely to find evidence to support criminal charges. The terms of reference for every inquiry are distinct, but inquiries tend to share certain broad objectives. These include: determining facts, assessing harm, holding people or institutions to account, recommending compensation, preventing recurrence. Communities and the media may also conduct their own investigation or fact-gathering missions.

Another option for uncovering wrongs is to establish a central archive or registry where stories can be told and recorded. This option could be initiated by a group of individuals, a community, a government or even an institution. As it is to be their record, however, survivors should be actively involved in the establishment of this kind of archival initiative.

DISCUSSION POINT

Are there other ways in which the facts of institutional child abuse can be uncovered and properly documented?



B. Accountability

Perpetrators of physical and sexual abuse have committed criminal offences. One way to hold them accountable is through prosecution and conviction in a criminal trial. Other ways might include civil actions, where moral blame may attach to liability, and public denunciation in the media.

Accountability other than for perpetrators is a more complex issue. Responsibility for institutional child abuse does not begin and end with the direct perpetrators. Those responsible for institutions where abuse occurred are answerable for what went on in those institutions. They may fear the financial cost they imagine is inevitable if they acknowledge their responsibility.

This is a curious paradox. Refusal to acknowledge responsibility and to negotiate redress with survivors does not shield those responsible from legal liability. It only shifts the arena for the determination of liability, forcing survivors to turn to the courts for satisfaction. Awards of damages in civil actions tend to be significantly higher than negotiated compensation. There seems to be no advantage gained.

There is always the possibility that survivors will not sue, put off by the emotional and financial cost of litigation, the uncertainty of the result and the years it would take to achieve satisfaction even if ultimately successful. There is also the certainty that, if one delays voluntary redress long enough, many of the survivors will die, and their claims along with them.

This is the calculus one might engage in if one were concerned only about the financial cost of dealing with survivors. It is, of course, a gamble. One or two favourable precedents and generous awards could snowball into a mountain of claims with good prospects for success. These could well prove far more costly than negotiating reasonable redress packages with survivors.

Speculation about which approach is more expensive in a strictly financial sense misses a larger point, however. Accountability is measured not only in monetary terms. There is a price to pay of a different sort for failing or refusing to take responsibility.

DISCUSSION POINT:

Is there any way to adjust the civil litigation system to overcome these problems?

The danger comes from viewing responsibility only in terms of legal liability. When children move from their family home, whether voluntarily or by order of law, those responsible for the institution where they reside necessarily take on the role of parents, with all its attendant obligations.

When the body taking on that role is a religious or charitable organization, it must fulfil that role in a way that respects and reflects the spiritual and moral canons of that religion. When the body taking on that role is an organ of the state, it must fulfil that role in a way that reflects and respects the principles and values that govern that state.

By characterizing accountability as a legal issue only, church and state may be ignoring or glossing over the importance of moral and political accountability. A preoccupation with the financial calculus can easily be interpreted as the church and state showing themselves unworthy of the public's trust and respect. A church that refuses to take responsibility for the abusive acts of its clergy or employees may maintain its financial solvency even as it is judged to be morally bankrupt. A government that prefers to wait for the verdict of the courts before doing the right thing might find out that it has misjudged the verdict of the people.

Accountability, therefore, has a moral and political as well as a legal aspect. Parties whose approach to redress fails to take into account the importance of this broader accountability may find themselves more subject to attack in the legal arena, and less able to defend themselves.

A large part of the reluctance of church and state to take responsibility, acknowledge the wrongs that allowed institutional child abuse to occur and to apologize for them is the belief that such acknowledgment and apology would result in increased lawsuits and that courts will treat these apologies as admissions of legal liability. There is a certain amount of legal writing indicating that this view is without foundation. It is equally possible, moreover, that the very opposite is true. Survivors who may have been satisfied with full and frank acknowledgment and apology and a modest settlement early on may become angrier and more demanding when confronted by years of official denial and footdragging from church and state. This behaviour also leaves it open to courts to award aggravated damages where the denial of liability was unreasonable.

One is left to speculate, for example, as to the cause of the increase in civil suits by Aboriginal survivors of residential schools following the Statement of Reconciliation in January 1998. It may have been due to the view that this Statement could be used as an effective legal document to prove liability in court. It may just as easily have been that Aboriginal people who had held off suing felt the Statement was so disappointing that there was no longer any point in holding off.

How does one evaluate approaches to redress in terms of the criterion of accountability? Certain approaches assign accountability explicitly and officially, while others may or may not do so. Court actions, whether civil or criminal, result in findings of liability. Criminal prosecutions are of course restricted to finding guilt for criminal acts. This leaves them silent on all other forms



of wrongdoing. Civil actions cover a broader range of wrongful acts (such as breach of fiduciary duty and negligence) but are still limited to legal wrongs.

Only non-court-based processes or initiatives set no limits on the scope of a party's responsibility. Governments, churches and other parties involved in institutions for children are free to acknowledge any acts or omissions which may have contributed to institutional child abuse and their failure to deal with it in a timely and effective fashion. These could include policies, legislation, employment practices or bureaucratic attitudes, to name just a few. Such acknowledgment need not be restricted to physical and sexual abuse, but could cover psychological, emotional, spiritual and cultural abuse as well.

Courts do not generally deal with these less tangible harms. Public inquiries may do so, depending on the scope of their mandate. In the absence of such official, independent assignment of responsibility, it is left to governments and churches themselves to examine their actions and attitudes. It is up to them to summon the courage and honesty to say that they failed these children. This is important not only for the survivors but for the healing of these institutions and the restoration of public faith in them.

C. Respect and engagement

As stated earlier, any redress process should benefit survivors, but at the very least, it should do no further harm. A process that ignores or is indifferent to this absolute cannot be considered a complete success, even if it results in the conviction of perpetrators or puts money in the hands of those who were abused.

One of the chief harms of institutional child abuse is powerlessness. It is clear, therefore, that a redress process that accords little status to survivors or is designed without consulting them becomes part of the same abusive pattern. It sends a message to survivors that they are not important, even in a process that is supposed to be about them or for them.

To be of greatest benefit to survivors, therefore, processes to address institutional child abuse should try to promote the following goals:

- engagement of survivors, with full and informed consent, in the design of the redress process;
- access by survivors to independent advice regarding the redress options available to them;
- respect for and sensitivity to survivors when conducting these processes.

Some of the processes which survivors of institutional abuse can use were not originally designed with them in mind. Consequently, they present the greatest difficulties with respect to the first and third goals above. The criminal justice system is the prime example. The principal actors are the state (on behalf of society) as police investigator and prosecutor, the judiciary, as independent decision maker and the alleged perpetrator, as defendant. Victims play only a supporting role—an essential one, certainly, but one traditionally given little status or consideration.

Both police investigations and the criminal trial itself are hard on survivors, for various reasons. Sometimes involvement in a police investigation is involuntary. Even when a survivor initiates the contact, police investigations may be disruptive of family and work life, may involve multiple interviews and, for the sake of preserving the validity of testimony, may impose restrictions on survivors speaking with other survivors, thus cutting off a possible source of support. Attending a trial to testify may be a significant financial hardship on survivors. Many left the region where they grew up because of its painful associations. There is little or no financial assistance available to them as witnesses for their time off work or their travel costs. Testifying at the trial may involve facing their abuser. They must relate the details of their abuse in open court, as no special protective mechanisms are available for adult witnesses (e.g. screens, videotaped testimony). They must then endure cross-examination—an attack on their credibility reminiscent of the lack of credibility they suffered as child victims of powerful adults. Similar problems may pertain at civil trials and public inquiries, although inquiries are more flexible and can be less formal. Inquiries also tend to be less coercive—there is often no requirement to attend and testify, as there may be at a criminal trial.

Although the format and structure of criminal investigations and prosecutions cannot be significantly altered to accommodate survivors, certain improvements are possible. Police could be trained specifically for these types of investigations. They could work in teams that include those who could provide support to survivors throughout the investigation. Victim-witness support persons could be available during the pre-trial and trial process and beyond, to ease the strain of testifying and help deal with the aftermath. They can also help to prepare victim impact statements.

Civil actions for damages allow greater scope for achieving the goals of respect and engagement because, as plaintiffs, survivors are principal actors in the process, which they are not in either criminal trials or public inquiries. In this role, survivors have greater control in shaping the cause of action, its direction and termination. Control is greater than in a class action, where no one member can shape the action. In either case, control may be enhanced by lawyers who make their clients partners in decision-making, as much as possible.



Only in non-court-based redress can survivors truly have the opportunity to shape the scope and design of the process and the possible outcomes. To differing extents, this may be true of public inquiries, compensation schemes and any process based on negotiation such as alternative dispute resolution. This is where there is the greatest opportunity for negotiation on an even playing field. This is where input from survivors is critical, because there are no barriers to their participation and therefore no reason for not engaging them fully.

D. Healing the harm

The need to uncover the wrongs committed in institutions for children, to acknowledge responsibility and apologize for those wrongs and to be respectful of survivors and engage them as much as possible in shaping the processes intended to redress those wrongs is fundamental. But it is also important to address the ways in which redress processes may alleviate or heal the harms of institutional child abuse.

In general, the types of outcomes that survivors seek are known. These were reviewed in the section on the needs of survivors. Now the question is: which processes are best suited to satisfying those needs? This means not only which processes reach the right outcomes, but which ones do so in ways that themselves promote healing and reconciliation. How do the various processes affecting survivors measure up?

1. Investigative processes

a Public inquiries and other independent public investigations

Public inquiries provide no direct material benefit to survivors and could, if handled without sensitivity, actually be harmful to survivors. They rely on survivors to testify, yet the publicity which at times surrounds them may be very unwelcome and difficult for survivors. Other inquiries such as those conducted by an ombudsman or a special counsel tend to be conducted in a way that maintains the confidentiality of survivors, although their findings are made public.

Public inquiries and similar processes can benefit survivors in a number of ways. They can give publicity to the wrongs committed and, through their official status, they legitimate the grievances of survivors. This public acknowledgment of what happened, while not redress in itself, brings pressure to bear on those who can provide redress. Public inquiries can therefore serve as a catalyst for redress.



b Police investigations

Police investigations are usually a prelude to criminal prosecutions. They are a concrete demonstration that authorities are treating allegations of institutional child abuse seriously. Any investigation of past abuse will necessarily be difficult for survivors. If handled with the proper expertise, sensitivity and respect, however, a police investigation can give survivors an empowering sense that they are personally assisting in bringing perpetrators to justice.

c Investigations by journalists

While court processes are public and may be intimidating or costly, disclosure to the media can be confidential and free. Media investigations have sometimes succeeded in uncovering criminal acts which official institutions, for one reason or another, have not pursued. The media may also bring public attention and therefore public pressure to bear on issues in a way that survivors often cannot do.

DISCUSSION POINT:

Which investigative processes are best suited to cases of institutional child abuse?

2. Court processes

a Criminal prosecutions

As discussed earlier, criminal trials can be very hard on survivors—emotionally, psychologically, financially. There is no guarantee that this grueling process will result in a conviction. Even if it does, survivors often find the sentences handed down to be disappointingly light. What, then, are the benefits to survivors of going through this process?

When the process results in a conviction, it is proof of society's serious condemnation. A criminal conviction and sentence demonstrate society's abhorrence for the acts committed. It is a form of collective retribution for the abuse. While not all survivors need this public symbol to heal and move on, many find it not only satisfying but necessary as a step in their healing. It is certainly a concrete vindication that the blame for the abusive acts lies entirely with the perpetrator, and not with the victim. For those who have lived with confusion or shame in connection with the abuse they suffered, this public condemnation of the abuser may be significantly therapeutic.



b Civil actions for damages

Civil actions instituted by survivors may be directed against the perpetrators as well as whoever was responsible for the institution (usually a church or government). The standard of proof is lower than in criminal prosecutions (balance of probabilities as opposed to beyond a reasonable doubt), but the burden is on the survivor taking the action to make the case. Contingency fee agreements between lawyers and clients and class actions have increased the accessibility of such remedies.

As with criminal trials, the survivor will have to testify, raising the same emotional issues. Moreover, as this is a private, not a state, action, the burden of financing it, as a rule, falls on the plaintiff survivor. The benefits of a successful action, however, are more concrete. These must be weighed against the very real possibility that it could take years to finally determine the case, if it proceeds through all avenues of appeal.

First, there is the award of damages. Courts can only award monetary damages, so all the harms suffered by the plaintiff must be quantified. This is, of course, the most tangible benefit. There is a psychological benefit as well, however. A successful civil action means that the court accepts the link between the wrongful acts of the defendant(s) and the damages—physical, psychological, financial—suffered by the plaintiff. The establishment of this causal link is the same kind of vindication of the plaintiff's experience as a criminal conviction. In fact, it may be even more powerful, because it relates to the plaintiff personally and it benefits the plaintiff directly.

When a group of survivors wins a class action, the entire class is vindicated. This is a benefit not only to the individual members of that class, but to the community to which those people belong.

The civil action does not permit the court to order the defendants to provide certain services or perform certain acts. A plaintiff might wish, for example, to compel a church to adopt a stricter screening protocol for its clergy and lay employees. Currently, courts can only put a dollar amount on the plaintiff's damages.

DISCUSSION POINT:

Aside from different ways of awarding monetary damages, what new kinds of civil remedies would be responsive to survivors' needs?

c Restorative programs

Earlier, this Discussion Paper referred to compensation programs, a term sometimes used to describe a package of financial and other types of assistance offered to survivors. In some cases, the terms of the program are

negotiated with survivors to avoid court proceedings—a process often referred to as alternative dispute resolution or ADR.

It would be preferable to use the term restorative programs in describing those redress processes that rely on negotiation among the affected parties to resolve the issues they face. As noted, these issues go beyond financial compensation and include: acknowledgment of the harm done, apology, funding for therapy, funding for education, financial counseling and any other relevant services.

Restorative programs, unlike courts, have no pre-set constraints on what they can offer survivors. Only budgets and creativity limit the scope of the benefits they may include. Unilateral and negotiated restorative programs may offer similar types and amounts of compensation, but the process used to create the package may affect how well it is received by survivors.

Unilateral restorative programs

Unilateral restorative program is a term that describes redress processes conceived, designed and implemented by the party offering the compensation, without real input from those for whose benefit it is intended. A government department, a church group or some other body might design a restorative package and offer it to survivors of abuse at an institution for which it was responsible. There is no doubt that any compensation package offered without the need for litigation or even negotiation will be attractive to survivors. By and large, they are not well off, and the uncertainty of other options (as well as the cost and effort they require) may make a solid offer appear irresistible. The success of a program, therefore, cannot be reliably measured by the number of survivors who accept the program. As discussed earlier, many may feel that civil litigation is too difficult to attempt. They would therefore not see that they have any option but to accept.

For this very reason, the desirability of a unilateral compensation program is questionable. While it undoubtedly provides a tangible benefit to survivors, it does so through a process that seems to discount the needs of survivors while capitalizing on their neediness. It may be that the party offering the program in fact has little flexibility in terms of the amount of compensation it can offer. Even so, to sit down with survivors or their representatives and discuss this openly would provide an opportunity for joint decision-making regarding how the compensation should be structured or allocated. It would also help to dispel some of the cynicism that will inevitably greet any unilateral compensation program.

Survivors are children no longer, and if they have learned one thing, it is to distrust the institutions of power and authority that failed to protect them and for years ignored or denied their allegations of abuse. This cynicism or at least, scepticism, is particularly prevalent among Aboriginal survivors. The



process can send a message. The message of a unilateral restorative program is that things haven't changed much. Just as a redress process can be part of the healing, it can equally be part of the harm.

b Negotiated restorative programs

Negotiated restorative programs include all situations where those offering redress sit down with the intended beneficiaries and they decide jointly the nature and scope of the redress package. This can include immediate financial assistance that is made without prejudice to the survivor's right to withdraw from the negotiations and to sue, until all the details of the program have been settled. The advantage to survivors of this type of process is that it can cover different types of needs, as defined by the survivors themselves. The advantage to the funding party is that it can be fairly certain that what it offers will be well received by those it is intended to benefit. Consequently, the risk that survivors will reject the package and opt for litigation can be reduced.

This emphasis on process has a tangible as well as a symbolic benefit. The tangible benefit to designing a compensation program together with those who are to be compensated is that it ensures that the program is directed to the areas that survivors identify as priorities. Given that funding for these programs will not be unlimited, making the right resource allocation decisions is critical to the success of the program. Success in this context means a high level of satisfaction with the program among survivors.

The symbolic benefits can be just as significant. If negotiations for the package are conducted in good faith, and survivors truly have a say in the design, content and delivery of the program, this in itself is an important benefit. It may well be the first time in their lives that some of these former victims have the opportunity to sit down with government or church officials and be treated as equals. This can be tremendously empowering. Conversely, if the negotiation is a sham, and the government or church has already made up its mind what it intends to do then the effort can backfire. Worse than a unilateral restorative program is one that cynically attempts to get survivors onside without in fact giving any weight to their views. This is likely to destroy the credibility of the compensating party and will reinforce the impression of some survivors that the church and state are not to be trusted. It will also deepen their feelings of powerlessness and exploitation and could drive them to take court action if they have not waived that right.

4. Community initiatives

The discussion so far has focussed on processes that depend largely on state mechanisms, such as courts, or on initiatives of the state or a church. If the



process for redress determines in some measure the effectiveness of the redress, then the most effective process should be one that originates with and is controlled by survivors themselves and their communities or nations.

Some community initiatives may operate through the courts, as when a group of survivors decides to launch a class action. Other such initiatives may be more inward-looking. For example, an Aboriginal nation may draw on its own resources to reclaim the language, spirituality and culture that was eroded, in part, by generations of residential schools or to rehabilitate the offenders in its midst and heal the survivors.

This is true empowerment. It is the community itself identifying what it needs in order to heal, and deciding on the steps it will take to fulfill those needs. Aboriginal communities and nations in particular recognize the importance of taking the initiative with respect to redress for survivors, as well as in other areas. Healing circles and survivor support groups are examples of such initiatives. Survivors have learned that sometimes it takes the commencement of a lawsuit in order to get the attention of the party with whom they wish to negotiate.

Compensation issues aside, communities and nations are seizing the initiative in other ways as well. One of the legacies of residential schools for Aboriginal children is the move toward Aboriginal control of child welfare services and control of schools. Communities are also holding healing circles, and developing their own programs for helping survivors to cope with the long-term effects of institutional child abuse.

In order to accomplish these tasks effectively, communities do require funding. The Aboriginal Healing Foundation is one program targeted at funding healing initiatives in Aboriginal communities. Redress processes that support the initiatives of survivors and their communities are clearly preferable to processes that primarily serve the interests of those responsible for the institutions where the survivors were harmed. These may include initiatives as diverse as truth and reconciliation processes, physical memorials and documentary films.

DISCUSSION POINT:

What are possibilities for other types of community initiatives?

E. Preventing further abuse

Many survivors who participated in the background research for the Reference did so because they hoped the work of the Commission would assist in preventing future child abuse. This desire to make a difference in the lives of children currently at risk of abuse is of prime importance to survivors.



Studies tell us clearly what needs to be done in order to reduce the incidence of child abuse. Measures such as properly screening and training staff, informing children of their rights, giving them access to an independent monitor and keeping an appropriate staff to child ratio would be of great assistance in preventing institutional child abuse and would allow institutions to do the good work of which they are capable. As well, measures should be in place across the country to ensure immediate and coordinated intervention when allegations of child abuse are made. Those who experienced institutional child abuse first-hand are an invaluable resource as possible members of institutional boards of directors and oversight committees or as advisers to ombudsmen's offices and child advocacy organizations, to cite just a few examples.

Taking concrete steps to put this knowledge into practice should be considered either as part of or as a complement to any redress process. While the "bricks and mortar" institutions for children may disappear, child abuse does not. It simply relocates. Revelations of abuse in the last few years suggest that foster care may be the "institution" we now have to worry about. Organized sport has also been exposed as a milieu where children can be exploited and abused for lengthy periods. Incorporating preventive measures in redress processes shows not only that we acknowledge and wish to compensate for the harms of the past, but also that we have learned enough not to repeat them.

V The Way Forward

We said at the start of this Discussion Paper that, in the Commission's view, assessing how to address the needs of those affected by institutional child abuse is about more than compensating a group of people for past wrongs. Appropriate redress depends on a clear understanding of the context in which the abuse occurred, the circumstances that permitted it to continue for lengthy periods and the effect on survivors and others of both the abuse and the delays in addressing it. Only once one understands the context, the circumstances and the impacts is it possible to fashion responses that address the factors of greatest concern to those affected, including healing and compensation, punishment and reconciliation, accountability and prevention.

The processes currently being used to address the consequences of institutional child abuse are often suited to some objectives while ignoring or even hindering others. For example, criminal prosecution can be an effective way to punish those who committed acts of abuse, but doesn't provide compensation and may be traumatic for survivors who are witnesses. Similarly, a compensation scheme that provides money and counseling services to survivors but includes no acknowledgment of responsibility, no apology and no public disclosure may be judged inadequate or even unacceptable by its intended beneficiaries.

A review of the various processes reveals that, from the perspective of those who suffered institutional child abuse, each one could be improved. Here are some observations drawn from the Commission's research.

Police investigations:

- Police should rely on survivors coming forward in response to appeals in the media, rather than appearing at survivors' homes or offices uninvited and without warning;
- When conducting interviews with survivors, police should be accompanied by persons knowledgeable about handling traumatic responses to such questions or be trained to handle these themselves;
- Police should minimize the number of times people are interviewed;
- Survivors should be given a choice as to the gender or race of the person who will interview them.



Public inquiries:

- Those affected by abuse should be involved in setting the terms of reference;
- The need for public awareness of what went on in these institutions must be balanced with respect for the privacy of survivor-witnesses, possibly by offering the option of private interviews.

Criminal trials:

- Crown witnesses must receive adequate information about the process prior to the proceedings, and adequate support during and after the proceedings;
- Financial assistance should be available to enable the participation of survivors as witnesses;
- In special circumstances, witnesses should be permitted to testify using a screen that shields them from the accused's view.

Civil actions:

- Reduce the lengthy delays and high cost of civil suits.
- There should be opportunities for mediation.

Restorative programs:

- Survivors or their representatives should be partners in the design of these programs;
- Those eligible for such a program should not have to give up their right to sue or to pursue other remedies until all the details of the program are known and have been presented to them in an impartial manner.

DISCUSSION POINT:

What other improvements/changes should be made to processes for redress?

Sometimes the requirements of one process undermine the benefits that may be gained from another, to the detriment of survivors. For example, prohibiting survivors of an institution under investigation from speaking with one another until the criminal trial is over is considered necessary in order to protect the validity of their testimony. This can impede their healing process. Similarly, civil trials may sometimes be put off pending the outcome of criminal trials involving the same alleged perpetrators. Given the uncertainty of



a criminal conviction and the lengthy delays often associated with criminal trials, it is open to question which process is more important for survivors and therefore deserving of priority.

DISCUSSION POINT:

Which redress processes offer the greatest opportunity for responding to the needs of survivors?

To deal fully with the issue of redress for institutional child abuse we should look beyond small improvements or minor adjustments to specific processes. We must consider developing a new, more all-encompassing approach to redress. The very fact that this Reference was put to the Law Commission of Canada shows that governments are aware of and concerned about the mounting evidence of child abuse in a large number of institutions, some of which are still operating. There is a growing wave of civil actions against governments arising out of institutional child abuse.

Legal processes that rely on finding specific individuals or organizations at fault (whether civilly or criminally) for specific harms committed on specific dates are not well suited to providing appropriate redress for survivors of institutional child abuse, for several reasons. First, the number of people affected is large and spread across the country. Second, the fact that abuse took place years, even decades ago and was carried out against children, including very young children, presents problems of proof that are significant in civil actions and almost insurmountable in criminal prosecutions. Third, mounting a civil action is costly. Many survivors do not have the resources to take on their former abusers, let alone the powerful governments and churches that ran the institutions. Even participation in a criminal proceeding can involve serious financial obstacles for survivors, without counting the emotional costs.

Non-court-based redress programs are perhaps easier on survivors, in financial and psychological terms. Often, however, such programs are not established until survivors have initiated legal proceedings of some kind. In those cases, the programs begin under a psychological cloud. Because the attitude of those responsible has been, by and large, to put off dealing with survivors until more or less forced to do so, these programs may look like strategies to minimize liability. This impression is even stronger when their scope and mandate are effectively set without the meaningful participation of survivors.

Survivors themselves have not been a powerful lobbying group, also for a variety of reasons. They are dispersed across Canada. In general, they lack the financial resources and the information (such as lists of residents of institutions) to organize effectively. Many of them do not wish to be identified publicly as survivors of acts that society stigmatizes. Many do not wish to be



identified as former residents of these institutions, and so would not necessarily participate in lobbying efforts. There may also be political reasons why survivors from one community see their issues as distinct from those of other survivors and therefore do not join forces.

All of these factors tend toward the conclusion that it will be a long, painful and expensive journey before the damage of past institutional child abuse is resolved. This doesn't speak at all to whether children are suffering right now in our present-day institutions and residential child care facilities.

DISCUSSION POINT:

What new redress processes for past abuse would make it easier to identify present abuse?

The evidence available suggests that it is now time for governments, churches and other organizations to sit down with survivors and review the whole situation. It is necessary to identify all the institutions where children resided. Have there been allegations of abuse at those institutions? If not, what steps are necessary to determine whether abuse did occur? Can we set appropriate benchmarks for the provision of counseling, education, training and other services to be offered? Can we promote public awareness of the realities of children in institutions by, among other possibilities, creating an archive where their experiences can be collected, recorded and corroborated by historical documents?

The idea behind this type of focussed effort at redress is that it would avoid the piecemeal and relatively passive approach that has so far characterized our response as a society to institutional child abuse. By concentrating resources and expertise, we could avoid the duplication and multiplicity of proceedings, most of which occur in isolation from each other. This would allow the sharing of models, experiences and lessons learned.

DISCUSSION POINTS:

If there is a comprehensive approach, who should take leadership: survivors, provincial governments, the federal government, an agency?

In contemplating the way forward, the Commission wishes to present the possibility of a new approach—a departure from the case by case, reactive, adversarial processes that have largely characterized this country's response to institutional child abuse. It wishes to encourage the development of an approach that accords power to those who have been powerless, acknowledges the credibility of their voice, respects the legitimacy of their needs and



seeks to enable them to reintegrate into the families, communities and nations from which they were disconnected.

Finally, such an approach could serve not only to redress the wrongs of the past but also to address the dangers of the present. Survivors have much to teach. Addressing their needs and listening to them can help us develop best practices for the care of children in institutional settings of all kinds. These include, for example, day care facilities, foster homes, organized sports programs, summer camps, as well as the kinds of institutions specifically the subject of this Reference.

We must take initiative. We must demonstrate that, as a society, we are not afraid to face up to the legacy of institutional child abuse and equally, that we will not tolerate its continuance through our complacency or denial.



qui reconnaît la crédibilité de leurs voix, qui respecte la légitimité de leurs besoins et qui cherche à leur permettre de se réinsérer dans les familles, les collectivités et les nations dont ils ont été séparés.

Finalement, une telle approche pourrait servir non seulement à réparer les injustices du passé, mais également à faire face aux dangers du présent. Les victimes ont beaucoup de choses à nous apprendre. En répondant à leurs besoins et en les écoutant, nous pourrions être en mesure d'adopter de meilleures pratiques en ce qui concerne le soin des enfants placés dans des milieux institutionnels de toutes sortes. Parmi ceux-ci figurent les garderies, les familles et foyers d'accueil, le sport organisé, les camps d'été ainsi que les différents genres d'établissements spécifiquement visés par le renvoi de la ministre.

Nous devons prendre l'initiative. Nous devons montrer que comme société, nous ne craignons pas de faire face à l'héritage qu'ont laissé les violences à l'égard des enfants placés en établissements et également, que nous ne tolérerons plus leur perpétuation par complaisance ou par négation.

savoir si des enfants souffrent, aujourd'hui encore, au sein de nos établissements pour enfants.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Quelles nouvelles méthodes de réparation des sévices passés nous permettraient de mieux identifier les sévices actuels?

Les éléments de preuve dont nous disposons donnent à penser qu'il est maintenant temps que les gouvernements, Églises et autres organismes se réunissent avec les victimes et examinent la situation dans son ensemble. Il est nécessaire de faire un relevé de tous les établissements où des enfants ont été placés. Y a-t-il eu des allégations de violence en ce qui concerne ces établissements? Si aucune allégation n'a été formulée, quelles mesures faut-il prendre pour savoir si des violences y ont effectivement été commises? Est-il possible d'établir des paramètres en ce qui concerne la prestation des services de counseling, d'éducation, de formation et autres services qui seront offerts? Est-il possible de sensibiliser davantage le public au vécu des enfants placés en établissement, par exemple en créant un centre d'archives où leurs expériences pourraient être recueillies, enregistrées et corroborées à l'aide de documents historiques?

L'avantage de ce genre d'efforts de réparation concertés est que l'on éviterait ainsi l'attitude décousue et relativement passive qui a jusqu'à maintenant caractérisé la réponse que nous avons apportée, comme société, aux sévices contre les enfants placés en établissements. En rassemblant les ressources et l'expertise, nous pourrions éviter le recoupement et la multiplicité des recours, lesquels sont pour la plupart exercés indépendamment l'un de l'autre. Cela permettrait le partage des modèles, des expériences et des leçons apprises.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Si des démarches globales étaient adoptées, qui devrait en prendre la direction : les victimes, les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral, un organisme indépendant?

Lorsqu'il s'agit d'envisager la voie à suivre, la Commission veut montrer qu'il est possible d'adopter une nouvelle approche—que l'on peut renoncer au cas par cas, aux décisions prises par contre-coup et aux méthodes accusatoires aux-quelles notre pays a largement eu recours en ce qui concerne les sévices contre les enfants placés en établissements. Elle veut encourager le développement d'une approche qui accorde des pouvoirs à ceux et celles qui en ont été privés,



Les recours juridiques qui reposent sur la condamnation (civile ou criminelle) d'individus ou d'organismes précis pour des fautes précises commises à des dates précises ne sont pas vraiment propices à la réparation convenable des services en établissement et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le nombre des personnes touchées est très élevé et celles-ci sont réparties dans tout le pays. Deuxièmement, le fait que les services ont été commis il y a des années et même des décennies et l'ont été contre des enfants, dont certains très jeunes, soulève des problèmes de preuve qui sont considérables dans le cadre d'une action civile et presque insurmontables dans le cadre d'une poursuite pénale. Troisièmement, il est très coûteux de lancer une action civile. De nombreuses victimes ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'en prendre à leurs anciens agresseurs et encore moins aux Églises et gouvernements tout-puissants qui dirigeaient les établissements. Même la participation à une poursuite pénale peut entraîner de graves difficultés financières pour les victimes, sans compter les coûts affectifs.

Les programmes de réparation extrajudiciaires sont sans doute moins durs pour les victimes sur les plans financier et psychologique. Souvent, toutefois, ces programmes ne sont mis en oeuvre qu'après que les victimes ont intenté un quelconque recours juridique. Dans ces cas, les programmes sont dès le départ en butte à des soupçons. Parce que l'attitude des responsables a généralement consisté à ne pas s'occuper des victimes jusqu'à ce qu'ils soient plus ou moins contraints de le faire, ces programmes peuvent être perçus comme des stratégies visant à atténuer le plus possible leur responsabilité. Cette impression est encore plus forte lorsque la portée et la teneur du programme sont fixées sans la participation véritable des victimes.

Les victimes elles-mêmes n'ont pas été des lobbyistes très influents, également pour un certain nombre de raisons. Elles sont dispersées dans tout le Canada. En général, elles n'ont pas les ressources financières ni les renseignements (comme par exemple des listes des pensionnaires des établissements) qui leur permettent de s'organiser efficacement. Plusieurs d'entre elles ne veulent pas être publiquement reconnues comme les victimes d'actes que la société condamne ignominieusement. Plusieurs ne veulent pas être reconnues comme d'anciens pensionnaires de ces établissements, de telle sorte qu'elles ne participeraient pas nécessairement à un lobby. Il peut également y avoir des raisons d'ordre politique qui font en sorte que des victimes appartenant à une collectivité considèrent que leur cas est différent de celui d'autres victimes, ce qui les empêche d'unir leurs efforts.

Tous ces facteurs semblent indiquer que le chemin sera long, douloureux et coûteux avant que le préjudice imputable aux violences contre les enfants placés en établissements soit réparé. Et cela ne règle en rien la question de

- Les victimes ou leurs représentants devraient être associés à la conception de ces programmes;
- Les personnes admissibles à ces programmes ne devraient pas être tenues de renoncer à leur droit d'intenter des poursuites ou d'exercer d'autres recours jusqu'à ce que tous les détails du programme soient connus et leur aient été présentées d'une manière impartiale.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Quelles autres améliorations ou modifications pourraient être apportées aux méthodes de réparation?

Il arrive que les particularités d'une méthode compromettent les avantages que pourrait apporter une autre méthode et ce, au détriment des victimes. Par exemple, on estime nécessaire d'interdire aux victimes d'une institution qui fait l'objet d'une enquête de se parler jusqu'à ce que le procès criminel ait pris fin, afin de préserver la validité de leur témoignage. Or, cela peut mettre en péril le processus de guérison de ces victimes. De même, il arrive que des procès civils soient ajoutés en attendant l'issue de procès criminels mettant en cause les mêmes présumés agresseurs. Étant donné l'incertitude d'une déclaration de culpabilité et les longs retards qu'entraînent souvent les procès criminels, reste à savoir laquelle de ces méthodes est la plus importante pour les victimes et doit donc avoir la priorité.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Quelles méthodes de réparation sont les plus susceptibles de répondre aux besoins des victimes ?

Pour que notre examen des méthodes de réparation des sévices contre les enfants placés en établissements soit complet, nous ne devons pas nous contenter d'envisager de légères améliorations ou des ajustements mineurs à des méthodes précises. Nous devons songer à adopter des nouvelles façons d'aborder la réparation qui soient plus globales. Le fait même que ce renvoi ait été présenté à la Commission du droit du Canada montre que les gouvernements sont conscients et s'inquiètent de l'accumulation des preuves de violence à l'égard des enfants dans un grand nombre d'établissements, dont certains sont toujours en activité. Le nombre des actions découlant des violences à l'égard des enfants placés en établissements qui sont intentées aux gouvernements ne cesse de croître.



Les enquêtes policières :

- Les policiers devraient compter sur le fait que les victimes offriront leur concours à la suite d'un appel lancé par les médias plutôt que de se présenter au domicile ou au bureau des victimes sans y avoir été invités et sans s'être annoncés;
- Lorsqu'ils réalisent des entrevues avec des victimes, les policiers devraient se faire accompagner de personnes qui savent comment agir lorsque les réponses à leurs questions sont source de traumatisme ou encore, être formés pour pouvoir y faire face eux-mêmes;
- Les policiers devraient réduire au minimum le nombre des entrevues avec une personne;
- Les victimes devraient pouvoir exercer un choix en ce qui concerne le sexe ou la race de la personne qui les interroge.

Les enquêtes publiques :

- Les personnes touchées par les violences devraient prendre part à l'établissement des paramètres de l'enquête;
- Il faut trouver l'équilibre entre la nécessité de sensibiliser le public à ce qui s'est passé dans ces établissements et le respect de la vie privée des victimes et témoins, peut-être en donnant à ces derniers la possibilité d'un témoignage privé.

Les procès criminels :

- Les témoins à charge doivent recevoir des renseignements adéquats sur le déroulement du procès avant le début de l'instance ainsi qu'un soutien suffisant pendant et après l'instance;
- Une aide financière devrait être offerte afin que les victimes puissent participer au procès à titre de témoins;
- Dans des circonstances particulières, les témoins devraient être autorisés à témoigner derrière un écran qui les soustrait au regard du prévenu.

Les actions civiles :

- Il faut réduire les longs retards et les frais élevés que supposent les actions civiles;
- Il devrait y avoir des possibilités de médiation.



Au début du présent Document de discussion, nous avons dit que la Commission estime que l'examen des méthodes qui permettraient de répondre aux besoins des personnes touchées par les services contre les enfants placés en établissements ne se limite pas à un simple examen des façons d'indemniser un groupe de personnes pour des fautes passées. Pour que la réparation soit valable, il faut comprendre clairement le contexte dans lequel les services ont été infligés, les circonstances qui ont fait en sorte qu'ils se sont poursuivis pendant de longues périodes et les conséquences qu'ont eues sur les victimes et d'autres personnes tant les services que le retard à y mettre fin. Ce n'est que lorsque nous comprenons le contexte, les circonstances et les conséquences que nous pouvons formuler des solutions qui tiennent compte des facteurs qui préoccupent le plus les personnes touchées, savoir, notamment, la guérison et l'indemnisation, le châtiment et la réconciliation, l'imputabilité et la prévention.

Les méthodes actuellement employées pour remédier aux conséquences des services contre les enfants placés en établissements répondent souvent à certains objectifs alors qu'elles ne répondent pas et qu'elles nuisent même à d'autres objectifs. Par exemple, les poursuites pénales peuvent être une façon efficace de punir ceux et celles qui ont commis des actes de violence, mais elles ne donnent lieu à aucune indemnisation et peuvent se révéler traumatisantes pour les victimes qui témoignent. De même, un programme d'indemnisation qui donne de l'argent aux victimes et leur offre des services de counseling mais ne comporte aucune reconnaissance de responsabilité, aucune excuse ni aucune divulgation publique peut être insuffisant ou même inacceptable aux yeux de ses éventuels bénéficiaires.

L'examen des différentes méthodes possibles montre que du point de vue de ceux et celles qui ont été victimes de services dans des établissements pendant leur enfance, chaque méthode est susceptible d'amélioration. Voici certaines observations qui se dégagent des recherches de la Commission :



un milieu où les enfants peuvent être exploités et victimes de sévices pendant de longues périodes. En incorporant des mesures de prévention dans les méthodes de réparation, nous montrons non seulement que nous reconnaissons les injustices passées et que nous voulons y remédier mais également que nous en avons tiré des leçons suffisantes pour ne pas les répéter.

les initiatives des victimes et de leurs collectivités sont préférables à celles qui servent principalement les intérêts des responsables des établissements où les victimes ont subi des préjudices. Il peut s'agir d'initiatives aussi différentes que des commissions de la vérité et de la réconciliation, des monuments commémoratifs et des films documentaires.

ELEMENT DE DISCUSSION :

Y a-t-il d'autres possibilités en matière d'initiatives communautaires?

E. La prévention des sévices

Plusieurs des victimes qui ont participé aux recherches préliminaires effectuées dans le cadre du renvoi l'ont fait parce qu'elles espéraient que les travaux de la Commission contribueraient à prévenir les violences futures à l'égard des enfants. Ce désir d'avoir une influence sur la vie des enfants qui sont actuellement exposés à subir des sévices a une importance primordiale pour les victimes. Des études montrent clairement ce qui doit être fait pour réduire la fréquence des cas de violence à l'égard des enfants. Des mesures permettent de sélectionner et de former adéquatement les employés, d'informer les enfants de leurs droits, de leur donner accès à un surveillant indépendant et de maintenir un rapport employé-enfants qui soit convenable aideraient beaucoup à prévenir les sévices contre les enfants placés en établissements et permettraient aux institutions de faire l'excellent travail dont elles sont capables. De plus, des mesures devraient être adoptées dans tout le pays pour garantir une intervention immédiate et coordonnée lorsque des allégations de sévices contre des enfants sont formulées. Les personnes qui ont elles-mêmes été victimes de violences dans des établissements pendant leur enfance constituent une ressource inestimable à laquelle on pourrait faire appel en les nommant, par exemple, membres des conseils d'administration des établissements et de comités de surveillance ou conseiller auprès des ombudsmans, protecteurs du citoyen et organismes d'intervention en faveur de l'enfant.

C'est dans le cadre même des méthodes de réparation ou en complément à ces méthodes que l'on devrait envisager de prendre des mesures concrètes visant à mettre ces connaissances en pratique. Les murs des établissements pour enfants peuvent être abattus, mais les violences à l'égard des enfants ne disparaissent pas pour autant. Elles ne font que se déplacer. Les révélations de sévices qui ont été faites ces dernières années donnent à penser que la famille ou le foyer d'accueil est peut-être l'« institution » dont nous devons maintenant nous inquiéter. Nous avons également appris que le sport organisé est



crédibilité de ceux et celles qui proposent l'indemnisation et de confirmer l'impresion qu'ont certaines victimes qu'il ne faut pas faire confiance à l'État et à l'Église. Cela aggraverait également leur sentiment d'impuissance et d'exploitation et pourrait les pousser à tenter des poursuites, à supposer qu'ils n'aient pas renoncé à ce droit.

4. Les initiatives communautaires

Jusqu'à maintenant, la discussion a surtout porté sur les méthodes qui dépendent largement des mécanismes de l'État, comme les tribunaux, ou sur les initiatives de l'État ou d'une Église. Si la méthode de réparation a une certaine incidence sur l'efficacité de la réparation, la méthode la plus efficace devrait donc être celle qui est conçue et contrôlée par les victimes elles-mêmes ainsi que par leurs collectivités ou nations.

Certaines initiatives communautaires peuvent être mises en oeuvre par l'intermédiaire des tribunaux, comme c'est le cas lorsqu'un groupe de victimes décide d'intenter un recours collectif. D'autres initiatives peuvent être davantage axées sur la collectivité. Ainsi, une nation autochtone peut puiser dans ses propres ressources pour retrouver la langue, la spiritualité et la culture qui ont été effritées, en partie, par des décennies d'internat ou pour réadapter les agresseurs qu'elle compte dans ses rangs et guérir les victimes. C'est en cela que consiste la véritable prise en charge de sa destinée. C'est la collectivité elle-même qui définit ce dont elle a besoin afin de guérir et qui décide des mesures à prendre pour remplir ces besoins. Les collectivités et nations autochtones en particulier reconnaissent qu'il est important qu'elles fassent preuve d'initiative en ce qui concerne la réparation des injustices faites aux victimes ainsi que dans d'autres domaines. Les cérémonies du cercle de guérison et les groupes de soutien des victimes sont des exemples de ce genre d'initiatives. Les victimes ont appris que parfois, elles doivent tenter des poursuites judiciaires pour obtenir l'attention de la partie avec laquelle elles veulent négocier.

Les questions d'indemnisation mises à part, les collectivités et nations prennent l'initiative sur d'autres plans. Ainsi, la marche vers une prise en charge autochtone des services de protection de l'enfance et des écoles est un des héritages des internats pour enfants autochtones. Les collectivités tiennent également des cérémonies du cercle de guérison et établissent leurs propres programmes afin d'aider les victimes à surmonter les conséquences à long terme des violences à l'égard des enfants placés en établissements. Pour pouvoir accomplir ces tâches efficacement, les collectivités ont besoin de financement. La Fondation pour la guérison des autochtones est un programme qui vise à financer des initiatives de guérison au sein des collectivités autochtones. Il est manifeste que les méthodes de réparation qui appuient

notamment répandu parmi les survivants autochtones. La méthode retenue de réparation unilatérale est que les choses n'ont pas vraiment changé. La méthode de réparation peut faire partie de la guérison mais elle peut tout aussi bien faire partie du préjudice.

b Les programmes de réparation négociés

Font partie des programmes de réparation négociés les situations où les personnes qui proposent un redressement se réunissent avec les éventuels bénéficiaires et où tous déterminent conjointement la nature et l'étendue des mesures de redressement. Ces mesures peuvent comprendre une aide financière immédiate aux victimes sans préjudice de leur droit de se retirer des négociations et d'interdire des poursuites, jusqu'à ce que toutes les modalités du programme aient été fixées. L'avantage de cette méthode du point de vue des victimes est qu'elle peut répondre à différents genres de besoins, selon la définition qu'en donnent les victimes elles-mêmes. Quant au bailleur de fonds, il peut être presque assuré que ce qu'il propose sera bien reçu par ceux et celles au profit desquels l'offre est faite. Par conséquent, le risque que les victimes rejettent le train de mesures proposé et optent pour le recours aux tribunaux peut se trouver réduit.

En accordant de l'importance à la méthode, on obtient un avantage qui est à la fois tangible et symbolique. L'avantage concret qu'il y a à élaborer un programme d'indemnisation conjointement avec ceux et celles qui seront indemnisés est que cela garantit que le programme est orienté vers les secteurs que les victimes disent être prioritaires. Étant donné que les fonds versés dans ces programmes ne seront pas illimités, il est essentiel à la réussite d'un programme que les bonnes décisions soient prises en ce qui concerne la répartition des ressources. Dans ce contexte, la réussite veut dire que le programme suscite un fort taux de satisfaction parmi les victimes.

Les avantages symboliques peuvent être tout aussi importants. Si la négociation des mesures envisagées a lieu de bonne foi et si les victimes ont vraiment un mot à dire sur la conception, la teneur et la mise en œuvre du programme, cela constitue en soi un avantage important. Il est fort possible que ce soit la première fois de leur vie que certaines victimes aient l'occasion de se réunir avec des représentants du gouvernement ou de l'Église et d'être traitées comme des égales. Cela peut leur donner un immense sentiment de prise en charge personnelle. À l'inverse, si les négociations ne sont qu'une imposture et si le gouvernement ou l'Église ont déjà décidé ce qu'ils veulent faire, leurs efforts peuvent se retourner contre eux. Un programme d'indemnisation qui, avec cynisme, essaierait de faire participer les victimes mais qui, en fait, n'accorderait aucun poids à leur opinion serait pire qu'un programme de réparation unilatéral. Cela serait susceptible d'anéantir la





Contrairement aux tribunaux, les programmes de réparation ne comportent pas de contraintes préétablies en ce qui concerne les offres qui peuvent être faites aux victimes. Seuls les budgets et la créativité limitent la nature des prestations ou avantages qu'ils peuvent contenir. Les programmes de réparation unilatéraux et ceux qui sont négociés peuvent offrir une indemnisation dont les modalités et les montants sont semblables, mais la méthode utilisée pour mettre en oeuvre le train de mesures proposé peut avoir une incidence sur l'accueil que lui feront les victimes.

a Les programmes de réparation unilatéraux

L'expression programme de réparation unilatéral désigne les méthodes de réparation qui sont conçues, élaborées et mise en oeuvre par le bailleur de fonds, sans la participation réelle de ceux et celles à qui elles sont destinées. Un ministre, une organisation religieuse ou un autre organisme quelconque pourrait élaborer une série de mesures réparatrices et les proposer aux personnes qui ont été victimes de sévices dans un établissement dont l'organisme était responsable. Il ne fait aucun doute qu'un train de mesures compensatoires qui serait proposé sans que l'on doive recourir aux tribunaux ou même à la négociation séduirait les victimes. La plupart d'entre elles ne sont pas riches et l'incertitude des autres solutions (ainsi que les coûts et les efforts qu'elles supposent) pourrait rendre irrésistible une proposition sérieuse. Le succès d'un programme ne saurait donc être valablement mesuré en fonction du nombre de victimes qui y souscrivent. Comme nous l'avons dit plus tôt, nombreuses sont celles qui estiment qu'une action civile est une entreprise trop difficile. Elles ne verraient donc pas qu'elles ont d'autres choix que celui d'accepter.

C'est précisément pour cette raison que l'on est fondé à mettre en doute l'opportunité des programmes d'indemnisation unilatéraux. Bien que ce genre de programmes apporte indubitablement un avantage tangible aux victimes, il le fait au moyen d'un processus qui semble faire fi des besoins des victimes tout en tirant parti de leur indigence. Il est possible que la partie qui offre le programme n'ait que peu de latitude en ce qui concerne le montant de l'indemnité qu'elle peut offrir. Même dans ce cas, le fait de se réunir avec les victimes ou leurs représentants afin d'en discuter ouvertement serait l'occasion de donner à tous un pouvoir de décision conjoint sur la manière dont l'indemnité devrait être structurée ou répartie. Cela contribuerait également à dissiper le cynisme avec lequel un programme d'indemnisation unilatéral serait inévitablement accueilli.

Les victimes ne sont plus des enfants et si elles ont appris une chose, c'est à se méfier des dépositaires du pouvoir et de l'autorité qui n'ont pas su les protéger et qui pendant des années, ont fermé les yeux sur leurs allégations de violence ou les ont niées. Ce cynisme, ou du moins ce scepticisme, est

préjudices que le demandeur a subis doivent être évalués quantitativement. C'est là, bien entendu, l'avantage le plus palpable. Ce recours présente toutefois un avantage psychologique. Lorsqu'une action civile est accueillie, cela veut dire que le tribunal accepte le lien entre les actes fautifs du défendeur et le préjudice—physique, psychologique ou financier—que le demandeur a subi. L'établissement de ce lien de causalité prouve tout autant qu'une déclaration de culpabilité au criminel que la victime avait raison. En fait, il peut avoir un effet encore plus puissant parce qu'il se rapporte au demandeur personnellement et ce dernier en retire des avantages directs.

Lorsqu'un groupe de victimes a gain de cause à la suite d'un recours collectif, c'est tout le groupe qui obtient justice. Cela présente un avantage non seulement pour les membres du groupe mais aussi pour la collectivité à laquelle appartiennent ces personnes.

L'action civile ne permet pas au tribunal d'ordonner que certains services soient fournis ou que certains actes soient accomplis. Le demandeur pourrait, par exemple, vouloir obliger une Église à adopter un protocole plus strict de sélection des candidats à la prêtrise ou des employés laïques. À l'heure actuelle, les tribunaux ne peuvent qu'évaluer en dollars les dommages que le demandeur a subis.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Outre les différentes méthodes d'attribution de dommages-intérêts pécuniaires, quels nouveaux recours civils seraient susceptibles de répondre aux besoins des victimes?

3. Les programmes de réparation

Plutôt dans le présent Document de discussion, nous avons fait allusion aux programmes d'indemnisation, expression qui sert parfois à désigner une série de mesures, financières ou autres, proposées aux victimes afin de leur venir en aide. Dans certains cas, les conditions et modalités du programme sont négociées avec les victimes afin d'éviter les recours judiciaires—processus qui est souvent appelé règlement extrajudiciaire, ou amiable, des conflits.

Il serait préférable d'employer l'expression programme de réparation pour décrire les méthodes de redressement qui s'appuient sur la négociation entre les parties concernées pour résoudre les questions qui les opposent. Comme nous l'avons souligné, ces questions ne se limitent pas à l'indemnisation financière et comprennent la reconnaissance du préjudice qui a été causé, des excuses, le financement d'un traitement, des sommes pour l'éducation, des conseils financiers et tout autre service pertinent.





2. Le processus judiciaire

a Les poursuites pénales

Comme nous l'avons vu, les procès criminels peuvent être très difficiles pour les victimes—sur les plans affectif, psychologique et financier. Rien ne garantit que cet exercice exténuant donnera lieu à une condamnation. Même lorsqu'il y a condamnation, les victimes trouvent souvent que les peines infligées sont beaucoup trop légères. Quels avantages peuvent-elles donc avoir à s'engager dans un tel processus?

Lorsque les poursuites donnent lieu à une condamnation, on a la preuve que la société réproouve réellement les actes commis. Une déclaration de culpabilité accompagnée d'une peine traduit la répugnance de la société envers les actes commis. C'est une forme de châtiment collectif des sévices. Bien que les victimes n'aient pas toutes besoin de ce symbole public pour guérir et passer à autre chose, plusieurs jugent cette solution satisfaisante et estiment même qu'il s'agit là d'une étape nécessaire à leur guérison. Cela a certainement pour effet de prouver concrètement que c'est l'agresseur, et non pas la victime, qui porte l'entière responsabilité des violences commises. Pour ceux et celles dont la vie a été empreinte de confusion ou de honte par suite des sévices qu'ils ont subis, cette condamnation publique de l'agresseur peut avoir un effet thérapeutique considérable.

b Les actions civiles en dommages-intérêts

Les actions civiles intentées par les victimes peuvent viser les agresseurs et quiconque était responsable de l'établissement (habituellement une Église ou un gouvernement). La norme de preuve est moins élevée que dans le cas des poursuites pénales (prépondérance des probabilités par opposition à la preuve hors de tout doute raisonnable) mais il incombe à la victime qui intente l'action d'établir le bien-fondé de ses prétentions. Les accords d'honoraires conditionnels entre avocats et clients ainsi que les recours collectifs ont rendu ces recours plus accessibles.

(comme dans le cadre des instances criminelles, la victime devra témoigner, ce qui soulève les mêmes problèmes affectifs. Qui plus est, comme il s'agit d'une action privée et non pas d'une action intentée par l'État, la victime demanderesse assume en règle générale la responsabilité de son financement. Les avantages qu'elle en retire lorsqu'elle a gain de cause sont toutefois plus concrets. À ces avantages s'oppose le fait qu'il est fort possible qu'il faille des années avant que l'affaire ne soit définitivement tranchée, si toutes les voies d'appel sont suivies.

Premièrement, il y a les dommages-intérêts. Les tribunaux peuvent seulement accorder des dommages-intérêts pécuniaires de telle sorte que les

1. Les processus d'enquête

a Les commissions d'enquête et autres enquêtes publiques indépendantes

Les enquêtes publiques n'apportent aucun avantage substantiel aux victimes et pourraient même, si elles étaient menées sans aucune délicatesse, leur être préjudiciables. Elles reposent sur le témoignage des victimes et pourtant, la publicité dont elles font parfois l'objet peut se révéler fâcheuse et fort difficile pour les victimes. D'autres enquêtes, comme celles que mènent les ombudsmans, les protecteurs du citoyen ou les avocats-conseil spéciaux, se déroulent habituellement d'une façon qui protège la confidentialité même si leurs conclusions sont rendues publiques.

Les enquêtes publiques et autres mécanismes semblables peuvent profiter aux victimes de plusieurs façons. Elles peuvent rendre publiques les fautes commises et, grâce à leur statut officiel, elles légitiment les doléances des victimes. Cette reconnaissance publique des faits passés, si elle ne constitue pas une réparation en soi, fait néanmoins pression sur ceux qui sont en mesure d'apporter un redressement. Les enquêtes publiques peuvent donc être un catalyseur de la réparation.

b Les enquêtes policières

Les enquêtes policières sont habituellement un prélude des poursuites pénales. Elles montrent concrètement que les autorités considèrent comme sérieuses les allégations de violences sexuelles à l'égard des enfants placés en établissements. Une enquête sur des services passés est nécessairement difficile pour les victimes. Toutefois, si elle est menée avec compétence, sensibilité et respect, l'enquête policière peut donner aux victimes un sentiment de prise en charge et les convaincre qu'elles contribuent personnellement à traduire les agresseurs devant la justice.

c Les enquêtes des journalistes

Si le processus judiciaire est public et peut se révéler intimidant ou coûteux, la divulgation aux médias peut quant à elle se faire en toute confidentialité et gratuitement. Les enquêtes des médias ont parfois donné lieu à la découverte d'actes criminels auxquels les institutions officielles n'ont pas, pour une raison ou une autre, donné suite. Les médias peuvent également éveiller l'attention du public et donc faire en sorte que des pressions publiques s'exercent, d'une manière qui est souvent inaccessible aux victimes.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Quels processus d'enquête sont les mieux adaptés aux cas de services contre les enfants placés en établissements?

séqueles. Ces personnes peuvent également les aider à remplir la déclaration de la victime, déclaration dans laquelle la victime fait état des répercussions que le crime a eues sur elle.

Les actions civiles en dommages-intérêts offrent davantage de possibilités si l'on veut atteindre les objectifs que sont le respect et la participation parce qu'à titre de demandeurs ou de demandereses, les victimes sont les principaux acteurs du système, ce qu'elles ne sont pas dans le cadre des procès criminels ou des enquêtes publiques. Dans ce rôle, les victimes ont un meilleur contrôle sur la formulation de la cause d'action, son orientation et sa conclusion. Leur ascendant est plus grand que dans le cadre d'un recours collectif, où aucun participant ne peut à lui seul influencer le déroulement de l'action. Dans l'un ou l'autre cas, les avocats peuvent donner plus de contrôle aux victimes en associant le plus possible leurs clients à la prise de décision. Ce n'est que dans le cadre d'un recours extrajudiciaire que les victimes peuvent vraiment avoir la possibilité de déterminer l'étendue et la forme du processus choisi et son issue possible. Cela peut être vrai, dans une mesure plus ou moins grande, des enquêtes publiques, des programmes d'indemnisation et de tout mécanisme fondé sur la négociation comme par exemple le règlement amiable ou extrajudiciaire des conflits. Ce sont ces recours qui offrent les meilleures possibilités de négociation en terrain égal. C'est dans le cadre de ces recours que l'apport des victimes est essentiel, parce qu'il n'y a aucun obstacle à leur participation et donc aucune raison de ne pas les y engager complètement.

D. La guérison des maux

La mise au jour des fautes commises dans les établissements pour enfants, la reconnaissance de responsabilité, la présentation d'excuses relativement à ces fautes, le respect envers les victimes et leur participation la plus grande possible à l'élaboration des méthodes susceptibles de réparer ces fautes sont une nécessité fondamentale. Il importe également, toutefois, d'examiner de quelle façon les méthodes de réparation peuvent soulager ou guérir les maux qu'ont causés les sévices contre les enfants placés en établissement. En général, les genres de résultats que recherchent les victimes sont connus. Nous les avons examinés au chapitre portant sur les besoins des victimes. La question qui se pose maintenant est celle-ci : quelles méthodes sont les plus susceptibles de répondre à ces besoins? Il ne s'agit pas seulement de déterminer quelles méthodes donnent les résultats voulus, mais aussi de déterminer lesquelles le font d'une manière qui favorise intrinsèquement la guérison et la réconciliation. Dans quelle mesure les différents processus qui touchent les victimes sont-ils à la hauteur de ces attentes?

ce qui concerne le premier et le troisième objectifs susmentionnés. Le système de justice pénale en est le meilleur exemple. Les principaux acteurs en sont l'État (au nom de la société), en qualité d'enquêteur de police et de poursuivant, les tribunaux, en qualité de décideurs indépendants, et le présumé agresseur, en qualité de défendeur. Les victimes n'y jouent qu'un second rôle—essentiel, certes, mais auquel on n'accorde habituellement que peu d'importance ou de considération.

L'enquête policière et le procès criminel lui-même sont une épreuve pénible pour les victimes et ce, pour différentes raisons. Il arrive que la participation à une enquête policière soit involontaire. Même lorsque c'est la victime qui se met en rapport avec les autorités, l'enquête policière peut perturber la vie familiale et professionnelle, peut donner lieu à de multiples entrevues et, afin de préserver la validité des témoignages, peut apporter des restrictions aux communications entre les victimes, les coupant d'une source possible d'appui. Le fait d'assister à un procès peut causer des difficultés financières considérables aux victimes. Plusieurs d'entre elles ont quitté la région où elles ont grandi en raison des douloureuses associations qu'elle représentent. Lorsqu'elles témoignent, on ne leur apporte pour ainsi dire aucune aide financière pour compenser le fait qu'elles doivent s'absenter de leur travail ou engager des frais de déplacement. En témoignant au procès, elles peuvent se trouver nez à nez avec leur agresseur. Elles doivent raconter en détail et en audience publique les sévices qu'elles ont subis, puisqu'il n'existe aucun mécanisme de protection pour les témoins adultes (comme par exemple les écrans ou le témoignage sur bande magnétoscopique). Elles doivent ensuite subir un contre-interrogatoire—qui attaque leur crédibilité et qui leur rappelle le manque de crédibilité dont elles ont souffert pendant leur enfance lorsqu'elles étaient les victimes d'adultes tout-puissants. Les procès civils et les enquêtes publiques peuvent présenter des difficultés semblables, bien que les enquêtes soient plus souples et puissent être moins austères. De plus, les enquêtes sont en général moins contraignantes—souvent, la victime n'est pas tenue de se présenter et de témoigner, contrairement à ce qui se passe habituellement lors d'un procès criminel.

Bien qu'il soit impossible de modifier en profondeur le déroulement des enquêtes criminelles et des poursuites pénales afin qu'elles soient mieux adaptées aux victimes, certaines améliorations sont néanmoins possibles. Les policiers pourraient être spécifiquement formés en vue de ce genre d'enquêtes. Ils pourraient travailler en équipes, équipes dont feraient partie des personnes susceptibles d'apporter un soutien aux victimes pendant toute la durée de l'enquête. Des personnes ressources capables d'apporter un soutien aux victimes et aux témoins pourraient être disponibles avant le procès, pendant le procès et après le procès, afin de soulager la tension nerveuse qu'engendre chez eux la perspective de témoigner et de les aider à surmonter les



C. Le respect et la participation

Comme nous l'avons dit, les méthodes de réparation qu'elles soient devraient être profitables aux victimes et devraient, à tout le moins, ne pas causer de préjudice additionnel. Une méthode qui ne tiendrait pas compte de cette condition absolue ne pourrait être considérée comme une réussite complète, même si elle entraînait la condamnation des agresseurs ou si elle faisait en sorte que les victimes obtiennent de l'argent.

La privation de pouvoir et l'impuissance sont un des principaux préjudices découlant des services en établissement. Il est donc manifeste qu'une méthode de réparation qui ne fait que peu de place aux victimes ou qui est conçue sans qu'elles soient consultées s'inscrit dans le même cycle de services. Elle fait comprendre aux victimes qu'elles ne sont pas importantes, même au sein d'un processus qui est censé s'intéresser à elles ou leur être destiné.

Par conséquent, pour que les victimes en tirent le plus d'avantages possible, les méthodes de réparation devraient essayer d'atteindre les objectifs suivants :

- participation des victimes, avec leur consentement éclairé, à l'élaboration de la méthode de réparation;
- possibilité pour les victimes d'obtenir les conseils d'une personne indépendante en ce qui concerne les possibilités de redressement qui s'offrent à elles;
- respect des victimes et sensibilité à leurs préoccupations dans la mise en oeuvre de ces méthodes.

Certaines des méthodes auxquelles les victimes de services en établissements peuvent recourir n'ont pas, à l'origine, été conçues à leur intention. Par conséquent, ce sont ces méthodes qui présentent les plus grandes difficultés en

compte de cette responsabilité plus large pourraient être davantage susceptibles d'être attaquées dans l'arène juridique et moins en mesure de se défendre. Si l'Église et l'État hésitent à assumer leur responsabilité, à reconnaître les fautes qui sont à l'origine des sévices contre les enfants placés en établissements et à s'en excuser, c'est en grande partie parce qu'ils pensent que cette reconnaissance et ces excuses auraient pour effet d'accroître le nombre des poursuites et que les tribunaux tiendraient pour acquis que ces excuses constituent des aveux de responsabilité. Certains ouvrages juridiques indiquent que cette opinion est sans fondement. De plus, il se peut que ce soit précisément le contraire qui soit vrai. Les victimes qui, au début, auraient pu se satisfaire d'une reconnaissance de responsabilité et d'excuses, accompagnées d'une indemnité modeste, pourraient devenir plus en colère et se montrer plus exigeantes après des années de démenti officiel et d'atermoiements de la part de l'Église et de l'État. Ce comportement laisse également aux tribunaux la discrétion d'accorder des dommages-intérêts lourdis lorsque la dénégation de responsabilité est déraisonnable.

On ne peut que s'interroger, par exemple, sur les causes de l'augmentation du nombre des poursuites civiles intentées par des autochtones qui ont été victimes de sévices dans des établissements à la suite de la Déclaration de réconciliation qui a été faite en janvier 1998. Cette hausse est peut-être imputable à l'opinion selon laquelle cette Déclaration pourrait être utilisée comme un véritable document juridique afin d'établir la responsabilité devant les tribunaux. Il est tout aussi possible qu'elle soit imputable au fait que les autochtones qui n'avaient pas encore intenté de poursuites ont eu le sentiment qu'elle était tellement décevante qu'il était désormais inutile de patienter plus longtemps.

Comment faut-il évaluer des méthodes de réparation à la lumière du critère de l'imputabilité ? Certaines méthodes permettent d'attribuer la responsabilité d'une manière explicite et officielle alors que d'autres ne le permettent pas nécessairement. Les actions devant les tribunaux, que ce soit au civil ou au criminel, donnent lieu à des verdicts de responsabilité. Bien entendu, les poursuites pénales peuvent uniquement donner lieu à des déclarations de culpabilité pour des actes criminels. Elles restent muettes sur toutes les autres formes de fautes ou d'injustices. Les actions civiles visent un plus vaste éventail d'actes fautifs (notamment le manquement à une obligation fiduciaire et la négligence) mais elles sont néanmoins limitées aux fautes civiles.

Seules les méthodes ou initiatives extrajudiciaires ne fixent aucune limite à l'étendue de la responsabilité d'une partie. Les gouvernements, Églises et autres parties qui ont joué un rôle dans les établissements pour enfants sont libérés de reconnaître les actes ou omissions qui ont pu contribuer à la perpétration des sévices contre les enfants et à faire en sorte qu'ils n'y ont pas mis un terme en temps opportun. Ces actes ou omissions peuvent notamment



C'est là le calcul auquel on pourrait se livrer si on ne se préoccupait que du coût financier des mesures à prendre au profit des victimes. Certes, c'est une entreprise risquée. Un ou deux jugements favorables accompagnés de dommages-intérêts considérables pourraient faire boule de neige et entraîner une multitude de demandes qui auraient de très bonnes chances d'être accueillies. De telles poursuites pourraient se révéler beaucoup plus coûteuses que des règlements raisonnables négociés avec les victimes.

En faisant des conjectures pour déterminer quelle méthode est la plus coûteuse d'un point de vue strictement financier, toutefois, on perd de vue un point plus essentiel. La responsabilité ne se mesure pas seulement en dollars. Il y a un autre prix à payer pour avoir omis ou refusé d'assumer la responsabilité.

ELEMENT DE DISCUSSION :

Y a-t-il une façon d'ajuster le fonctionnement des instances civiles pour surmonter ces difficultés?

Le danger tient au fait que l'on considère la responsabilité uniquement sous l'angle juridique. Lorsque des enfants quittent leur foyer, que ce soit volontairement ou sur ordre du législateur, les personnes responsables des établissements où ils sont placés assument nécessairement le rôle des parents, avec toutes les obligations que cela suppose.

Lorsque l'organisme qui assume ce rôle est un organisme religieux ou catholique, il doit s'en acquitter d'une façon qui respecte et traduit les canons spirituels et moraux de cette religion. Lorsque l'organisme qui assume ce rôle est une instance gouvernementale, il doit s'en acquitter d'une façon qui traduit et respecte les principes et valeurs qui régissent cet État.

En considérant que l'imputabilité se résume uniquement à une question de responsabilité légale, l'État se trouve peut-être à mépriser ou à atténuer l'importance de la responsabilité morale et politique. Une préoccupation à l'égard des calculs financiers pourrait facilement amener bien des gens à penser que l'Église et l'État montrent qu'ils sont indignes de la confiance et du respect du public. Une Église qui refuse d'admettre qu'elle est responsable des violences commises par ses membres de son clergé ou ses employés peut sauvegarder sa solvabilité financière alors même qu'on la juge dépourvue de toute moralité. Un gouvernement qui préfère attendre le verdict des tribunaux avant de faire ce qui est juste pourrait bien découvrir qu'il a sous-estimé le verdict populaire.

La responsabilité a donc un volet moral et politique tout autant qu'un volet juridique. Les parties qui abordent la question de la réparation sans tenir



Une autre des solutions susceptibles de contribuer à la mise au jour des injustices consiste à établir des archives centrales ou un service central d'enregistrement où les expériences pourraient être racontées et enregistrées. Cela pourrait se faire sur l'initiative d'un groupe de personnes, d'une collectivité, d'un gouvernement ou même d'un établissement. Toutefois, puisqu'il doit s'agir de leurs archives, les victimes devraient participer activement à cet effort documentaire.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Y a-t-il d'autres façons de mettre au jour les violences à l'égard des enfants placés en établissement et de les documenter convenablement?

B. L'imputabilité

Les auteurs des sévices physiques et sexuels ont commis des infractions criminelles. Une des façons d'engager leur responsabilité consiste à faire en sorte qu'ils soient poursuivis et déclarés coupables dans le cadre d'un procès criminel. Les autres solutions pourraient consister en des actions civiles, dans le cadre desquelles la responsabilité peut s'accompagner d'un blâme moral, ou en une dénonciation publique dans les médias.

La responsabilité des personnes autres que les agresseurs est une question plus complexe. La responsabilité au titre des sévices infligés ne commence pas et ne s'arrête pas avec les agresseurs eux-mêmes. Les personnes responsables des établissements ont été commises ont l'obligation de rendre compte de ce qui s'est passé dans ces établissements. Or, il se peut qu'elles craignent les conséquences financières qu'elles devront inévitablement subir, pensent-elles, si elles admettent leur responsabilité.

C'est un curieux paradoxe. Le refus de reconnaître leur responsabilité et de négocier un redressement avec les victimes ne met pas ces personnes à l'abri de la responsabilité légale. Cela ne fait que déplacer l'enceinte où la responsabilité sera déterminée, les victimes étant forcées de s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. Les dommages-intérêts accordés dans le cadre d'actions civiles sont habituellement beaucoup plus élevés que les indemnités négociées. Il semble donc n'y avoir aucun avantage à en retirer.

Il demeure possible que les victimes n'intendent pas de poursuites, rebuées par le coût affectif et financier d'un litige, l'incertitude du résultat et les années qu'il leur faudrait pour obtenir satisfaction, même si elles avaient finalement gain de cause. Il est également certain que si l'on retarde la réparation volontaire assez longtemps, plusieurs des victimes mourront, et leurs revendications avec elles.



Il est également possible que des personnes choisissent d'intenter des actions civiles en dommages-intérêts à ceux et celles qui sont, directement ou indirectement, responsables des sévices qu'elles ont subis. Ces actions en justice ont notamment pour but d'obtenir des dommages-intérêts, si les demandeurs réussissent à établir qu'il y a eu faute de la part des défendeurs. Pour rendre cette décision, toutefois, le tribunal doit connaître les faits. Indirectement donc, l'action civile donne aux victimes la possibilité d'exposer dans un cadre impartial et officiel, les injustices commises à leur endroit. Cette mise au jour des injustices pourrait également avoir lieu lorsqu'une victime présente une demande d'admissibilité à un programme d'indemnisation.

Au niveau de l'État, la mise au jour des fautes peut se faire d'un certain nombre de façons. Étant donné que les violences physiques et sexuelles à l'égard des enfants sont un crime, la réponse de l'État pourrait consister en une enquête policière. Si des preuves suffisantes sont recueillies, l'enquête donnerait normalement lieu au dépôt d'accusations criminelles, à moins que le présumé agresseur ne soit décédé.

Les enquêtes policières permettent certainement la divulgation, mais elles le font d'une façon qui ne tient peut-être pas compte de la question de savoir si la victime est prête ou disposée à divulguer. Elles peuvent porter atteinte à la vie privée de la victime et étaler publiquement un problème que la victime n'a pas abordé et n'est pas disposée à aborder avec sa famille. Elles peuvent également mettre à nu des blessures cachées sans que la victime ait la possibilité de communiquer avec d'autres victimes, ce qui la prive d'une source importante de réconfort et d'appui. Il en est ainsi parce qu'il est interdit aux personnes susceptibles de témoigner dans une affaire criminelle de communiquer l'une avec l'autre afin que leur témoignage ne soit pas vicié. C'est là une des façons (mais pas la seule) dont les exigences du système de justice criminelle pourraient l'emporter sur les besoins des victimes alors même qu'il essaye de punir ceux et celles qui leur ont fait du mal.

L'État peut choisir de lancer une enquête publique ou d'établir une commission de la vérité et de la réconciliation. Un ombudsman, un protecteur du citoyen ou un organisme de protection de l'enfance peuvent également décider d'entreprendre une enquête. Une commission d'enquête a un mandat plus large qu'une enquête policière. Elle n'a pas pour seul objectif de recueillir des preuves afin d'étayer des accusations criminelles. Chaque commission a un mandat différent, mais toutes ont habituellement en commun certains objectifs généraux, notamment : établir les faits, évaluer le préjudice, attribuer la responsabilité à certaines personnes ou institutions, recommander une indemnisation et empêcher la récurrence. Il est également loisible aux collectivités et aux médias de mener leurs propres enquêtes ou de recueillir des renseignements.



Dans son renvoi, la Ministre a demandé à la Commission d'examiner les méthodes de réparation des sévices contre les enfants placés en établissements afin de déterminer « les meilleures méthodes permettant de redresser les injustices, tout en offrant des réparations adéquates et en favorisant la réconciliation, la justice et la guérison... ». Lorsque l'on examine les méthodes susceptibles de réparer les sévices infligés aux enfants placés en établissements, un des principes fondamentaux doit être le suivant : il faut empêcher tout nouveau préjudice. La Commission a donc choisi d'évaluer les méthodes de réparation en fonction de leur aptitude à répondre aux besoins des victimes, de leurs familles, de leurs collectivités et des nations autochtones—soit tous ceux et celles que touchent les sévices contre les enfants placés en établissements. La Commission estime que c'est là le critère le plus valable sur lequel s'appuyer pour évaluer le bien-fondé des différentes méthodes.

Étant donné la manière dont elle comprend les besoins des victimes et de leurs collectivités, la Commission est d'avis que pour évaluer chaque méthode, il faut tenir compte des questions suivantes :

- Permet-elle la mise au jour des fautes ou injustices?
- Permet-elle de trancher la question de l'imputabilité de ces fautes?
- Traite-t-elle les victimes avec respect et garantit-elle leur participation?
- Présente-t-elle une véritable possibilité de guérison?
- Cherche-t-elle à empêcher la perpétration d'autres sévices?

A. La mise au jour des injustices

Pour réparer les préjudices découlant des sévices contre les enfants placés en établissements, la première étape consiste à établir ce qui s'est passé. Cela peut se faire de plusieurs façons. Au niveau individuel, la victime doit d'abord avoir la capacité et la volonté de révéler ce qu'on lui a fait. Ce ne sont pas toutes les victimes qui veulent parler ou qui pensent pouvoir le faire en toute sécurité ou qui ont accès à une personne à qui elles veulent parler. La question de savoir si une méthode de réparation précise offre aux victimes un exutoire adéquat, avec la délicatesse et la souplesse voulues, est donc un facteur important dans l'évaluation du bien-fondé de cette méthode.



autochtones) ou réformer (dans le cas des sourds) les établissements où les services ont été perpétrés et ce, parce que la fonction éducative que remplissent ces établissements demeure nécessaire et importante.

ELEMENT DE DISCUSSION :

Quelles sont les meilleures façons de soutenir les collectivités profondément touchées par les services contre les enfants placés en établissements?

D. Sur le plan de la nation

Les autochtones ont souffert en tant que collectivités et en tant que nations. Les enfants autochtones ont été choisis et délibérément placés en institution uniquement en raison de leur race. La politique d'assimilation forcée qui est à l'origine des internats pour enfants autochtones est tout à fait claire, quelle que soit la définition qu'on en donne.

Les nations autochtones sont aujourd'hui aux prises avec les conséquences de l'application de cette politique, sur plusieurs décennies et plusieurs générations, à leurs enfants. En ce qui concerne les efforts que font les chefs autochtones afin de recouvrer la dignité, l'autonomie et l'intégrité culturelle de leurs nations, la réparation du préjudice collectif imputable aux internats est un objectif important mais ce n'est certainement pas le seul objectif.

Les besoins des nations autochtones se situent au niveau du développement de la nation. Ces besoins sont notamment les suivants : aide à la protection des langues autochtones, gestion autochtone de l'éducation et de la protection de l'enfance, reconnaissance de la spiritualité autochtone et éducation du public en ce qui concerne l'histoire des internats et le traitement dont les peuples autochtones ont généralement fait l'objet. La nécessité d'un fonds d'archives central où serait consignée l'expérience des victimes au profit des générations futures est pressante. La commémoration physique des événements ainsi que des archives faisant état des injustices passées remplissent une fonction essentielle aux yeux des nations, des races ou des peuples. Parce qu'elles rappellent en permanence les fautes qui ont été commises, elles constituent une mise en garde contre leur répétition.

la collectivité souffre par suite du préjudice qui a été causé aux victimes

personnellement.

Les services prolongés contre les enfants placés en établissements peuvent avoir des effets généralisés et divers sur une collectivité. Ils peuvent compromettre la communication entre les générations, comme ce fut le cas lorsque les enfants autochtones ont été forcés à ne parler que l'anglais ou le français et ont ainsi perdu la capacité de communiquer avec leurs parents. De même, l'obligation de pratiquer le christianisme à l'exclusion de la spiritualité traditionnelle autochtone peut causer de profondes divisions au sein d'une collectivité. Les mêmes divisions peuvent surgir au sein des collectivités autochtones qui ont adopté le christianisme. Dans le cas des élèves placés en établissements qui ont embrassé la religion des prêtres et des religieuses qui leur ont enseigné, les services que leur ont infligés ces représentants de l'Église ont fait naître chez eux un profond sentiment de trahison. Souvent, il s'en est suivi un rejet de l'Église, chose que leurs familles et leurs collectivités ont pu avoir de la difficulté à comprendre ou à accepter.

Lorsque des générations successives d'enfants sont élevées dans des établissements où les violences physiques et sexuelles sont courantes, les collectivités se retrouvent avec des générations d'adultes qui ne savent pas comment être de bons parents. Il est essentiel à la santé de ces collectivités que l'on mette un terme à ce cycle des services.

Les services contre les enfants placés en établissements ont également des répercussions économiques sur la collectivité. Lorsque les enfants ne reçoivent pas une instruction décente, comme ce fut particulièrement le cas dans les internats pour enfants autochtones, les perspectives d'emploi sont extrêmement limitées. L'extrême dépendance envers le bien-être social devient un autre problème collectif.

Les difficultés qu'ont éprouvées la collectivité des personnes sourdes sont également sérieuses. Elles sont aggravées par leur isolement relatif par rapport aux ressources qui existent (par exemple les ressources permettant une guérison) parmi les entendants. Dans le cas d'une collectivité très unie dont les membres ont presque tous fréquenté le même établissement et subi des violences dont le degré était toujours très élevé (tout particulièrement des violences sexuelles), y compris des services infligés par d'autres élèves, il est difficile de savoir où peut commencer le processus de guérison.

Ces collectivités, dont presque tous les membres ont été, directement ou indirectement, victimes de services dans un établissement pendant leur enfance, ont un énorme défi à relever. Elles doivent rétablir un sentiment de confiance envers la collectivité afin que celle-ci soit considérée comme un endroit sûr sur le plan de la divulgation et de la guérison. Elles doivent effacer les profondes divisions qu'ont entraînées les différentes récriminations de leurs membres. Elles doivent remplacer (dans le cas des collectivités



Quelles sont les meilleures façons de soutenir les familles qui ont été profondément touchées par les sévices contre les enfants placés en établissements?

ELEMENT DE DISCUSSION :

Les membres de la famille ressentent les effets néfastes des sévices infligés aux enfants dans les établissements. Il arrive également qu'ils souffrent dans l'ignorance puisque de nombreuses victimes refusent de parler de ce qui leur est arrivé, même à leurs proches. À l'instar des familles de quiconque a vécu une expérience préjudiciable ou traumatisante, ces familles ont besoin d'aide et d'appui. Elles ont besoin d'aide pour comprendre les causes qui sont à l'origine du comportement de la victime et elles ont besoin d'appui pour pouvoir faire face à ce comportement. L'une des thérapies peut être aussi importante pour elles qu'elle l'est pour les victimes.

C. Sur le plan de la collectivité

Jusqu'ici, le présent Document de discussion a porté sur les besoins des victimes et ceux de leurs familles. Toutefois, les sévices contre les enfants placés en établissements, tout particulièrement lorsque ces sévices ont été infligés pendant des années, n'ont pas causé un préjudice seulement à ceux qui les ont subis et à leurs familles. Les conséquences de ces violences s'étendent également aux collectivités, aux nations autochtones et, moins directement mais aussi sûrement, à certains aspects de la société canadienne dans son ensemble.

Quelles en sont les conséquences sur le plan de la collectivité? Premièrement, qu'entendons-nous par « collectivité »? Ce mot désigne, bien entendu, un groupe de personnes qui habite un endroit précis et pourrait notamment désigner un quartier, une réserve autochtone ou un établissement. Aux fins du présent document, il désigne également un groupe de personnes qui s'identifient l'une à l'autre en raison d'intérêts communs ou de caractéristiques communes que partagent les membres de ce groupe. Au sens large, donc, le mot « collectivité » désignerait également, par exemple, les sourds, les catholiques ou la collectivité appelée les orphelins de Duplessis. Une collectivité peut être touchée par la violence à l'égard des enfants en établissements et ce, d'une façon profonde et subtile, directement ou indirectement. Les répercussions des sévices sur une collectivité peuvent être fonction d'un certain nombre de facteurs : l'ampleur des violences, leur durée, la position qu'occupaient les agresseurs au sein de la collectivité, le statut de l'établissement où les violences ont été commises et la mesure dans laquelle



loi ne devraient pas décider seuls s'il est nécessaire de demander le châtiment. Il ne devrait pas non plus appartenir à l'État seul, une fois la culpabilité établie, de déterminer quelle peine conviendrait.

ÉLÉMENTS DE DISCUSSION :

Comment les victimes peuvent-elles exprimer leur point de vue quant à savoir si l'État devrait demander le châtiment et quel poids leurs opinions devraient-elles avoir ? Accorde-t-on suffisamment (ou trop) d'importance à la déclaration de la victime dans le cadre du processus sentenciel ?

B. Sur le plan familial

Les sévices contre les enfants placés en établissements ont des répercussions qui s'étendent bien au-delà des personnes qui en ont directement été victimes. Les parents qui ont choisi d'envoyer leurs enfants dans un établissement, ou qui ont été forcés de le faire, doivent supporter non seulement la douleur de cette séparation mais aussi la douleur que leur a causée leur impuissance à les protéger contre les sévices. Parfois, leur douleur est encore plus profonde parce qu'ils ont perdu la capacité de communiquer avec eux (comme dans le cas, par exemple, des enfants autochtones à qui l'on interdisait de parler leur propre langue et qui ont finalement perdu la capacité de le faire). La douleur de cette perte a été partagée par les grands-parents, les tantes et les oncles—la famille élargie dans son ensemble. Les familles autochtones ont également eu à faire face à l'aliénation des enfants qui revenaient dans des collectivités où ils ne se sentaient pas chez eux.

Les conjoints des victimes vivent avec des personnes pour qui les relations intimes sont souvent difficiles. La consommation abusive d'alcool ou de drogue ainsi que la violence physique à l'endroit des membres de la famille figurent au nombre des symptômes qu'éprouvent les adultes à la suite des sévices subis pendant leur enfance. Il n'est pas rare que les conjoints des victimes supportent ces symptômes sans en connaître ou en comprendre pleinement les causes.

Les enfants des victimes subissent sans doute également les conséquences de la violence contre les enfants placés en établissements lorsqu'un parent en a été victime. Au pire, ces conséquences sont l'alcoolisme, les violences physiques ou sexuelles (à l'égard de membres de la famille ou d'autres personnes) et un manque de compétences parentales. Dans le cas des enfants autochtones, ce cycle a pu se répéter pendant deux ou trois générations, puisqu'il y a eu des enfants des victimes ont eux-mêmes été placés dans des internats.

CERTAINES FAMILLES ont ressenti une énorme

culpabilité et ont éprouvé de la honte parce qu'elles n'avaient pas pris de mesures actives

pour intervenir jusqu'à ce qu'elles aient subi des

mauvais traitements subis par leurs

enfants ou lorsque ceux-ci ont fait savoir

clairement qu'ils ne voulaient pas retourner

à l'établissement. Certains parents n'ont pas

compris ce que leurs enfants disaient et les

ont renvoyés en résidence; ils nous ont affirmé

qu'arrivés à l'âge adulte, leurs enfants ont

coupé tout contact avec eux parce qu'ils n'ont

pas su les protéger. Nous estimons que le

gouvernement a une responsabilité envers

les familles des enfants qui ont signalé les

agressions en 1982 et celles des enfants qui

ont été identifiées comme victimes.

School, à la page 47

Tiré de *Abuse of Deaf Students at Jericho Hill*



Dans le cas des victimes autochtones, la réparation au moyen de

l'éducation peut notamment consister dans le fait de leur donner la possibilité d'apprendre la langue de leurs parents et de leur nation. Cela peut consister à leur permettre de connaître leurs propres pratiques spirituelles, leur histoire

et leur culture.

En donnant des possibilités d'éducation à ceux et celles qui ont subi des services, on ne fait pas que combler le vide laissé par le mauvais climat et les mauvaises conditions d'apprentissage dans lesquels a vécu un enfant qui fait- sait constamment face à des violences ou à la crainte de subir des violences. On contribue également à redonner à la victime un certain pouvoir. Nous revenons sans cesse sur le thème de la privation de pouvoir qui est une des clés de la perpétration des services et de l'impunité dont ont joui (parfois très longtemps) les agresseurs. Même à l'âge adulte, il arrive que les victimes ressentent toujours le déséquilibre qu'il y avait entre elles et les personnes qui ont soit commis les services, soit omis d'y mettre un terme.

Pour toute personne, l'éducation est un moyen d'acquérir un pouvoir sur sa propre vie—le pouvoir de faire des choix, d'accéder à un certain savoir et de prendre le contrôle de son présent et de son avenir. Il est essentiel à la quête- son de nombreuses victimes qu'elles aient la possibilité d'atteindre ces objec- tifs au moyen de l'éducation et de la formation. L'éducation et la formation sont également des voies qui mènent à la sécurité et à l'autonomie financières, chose que beaucoup d'entre elles ont de la difficulté à obtenir.

Le châtiment des agresseurs

Parmi les personnes qui ont commis des services physiques et sexuels contre des enfants placés en établissement, beaucoup sont aujourd'hui décédés. D'autres sont très âgées. Toutefois, leur âge n'excuse pas leurs actes. Certaines victimes pensent que le châtiment explicite des agresseurs est une partie nécessaire du processus qui leur permettra de surmonter les conséquences des violences qu'elles ont subies.

Dans ce cas, le châtiment n'est pas sollicité comme une expression de la répugnance qu'éprouve la société à l'endroit des services. Le but recherché est plutôt d'assouvir le besoin qu'ont les victimes d'être vengées du mal qu'on leur a fait. Les besoins de ceux et celles qui ont été victimes de services doit être la principale considération lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de mettre en oeuvre un processus qui entraîne le châtiment des agresseurs. De plus, ceux et celles qui ont été victimes de l'infraction devraient participer étroitement au processus de détermination de la peine à la suite d'une déclaration de culpabilité. Les mandataires de l'État qui sont chargés de l'application de la

« J'AI L'IMPRESSION que j'en sors enfin vainqueur. Je suis heureux d'avoir pu remporter. C'était presque comme aller au confessionnal — sauf que, jusqu'à il y a un an, je pensais que c'était moi le coupable »

lire de Boys Don't Cry à la page 199

de réparation. Pour être significatif, cet accès doit leur être offert pendant une période suffisante sur le plan thérapeutique. Les blessures qu'ont laissées les services subis pendant l'enfance ne sont pas comprises en quelques semaines ni en quelques mois et peuvent fort bien ne pas guérir avant des années, voire même jamais.

Le counseling est nécessaire non seulement pour atténuer les effets des services sur les victimes personnellement, mais aussi pour en atténuer les effets sur leur conjoint, leurs enfants et leur famille étendue. (Ces besoins seront examinés au chapitre suivant.) Il est particulièrement important que les victimes qui ont été élévées à l'extérieur de leur propre famille obtienne l'appui dont elles ont besoin pour pouvoir de nouveau faire partie d'une famille. Cela évitera que soient transmis à une autre génération les effets négatifs d'une enfance passée dans un établissement où des violences étaient infligées.

ÉLÉMENT DE DISCUSSION :

Quels sont les facteurs les plus importants si l'on veut s'assurer que ceux et celles qui le désirent disposent de services de counseling efficaces?

L'accès à l'éducation et à la formation

L'un des effets moins évidents mais néanmoins néfastes des sévices contre les enfants placés en établissements tient au fait que ceux-ci ont été perpétrés dans un endroit où l'enfant était censé acquérir une éducation. Cela est certainement vrai dans le cas des internats et des écoles pour enfants ayant des besoins spéciaux. Les établissements pour mineurs, même les centres de détention, comportent tous un élément d'éducation. Dans la mesure où les sévices ou la crainte de sévices ont cours dans un établissement, le climat d'apprentissage est compromis.

La qualité de l'éducation de l'enfant a donc elle aussi beaucoup souffert des violences en établissement. À cet égard, il y a lieu de signaler tout particulièrement les internats pour enfants autochtones, puisque l'éducation a été la principale raison invoquée pour enlever ces enfants à leurs familles. En fait, dans bien des cas, l'instruction autre que l'instruction religieuse était rudimentaire et les enfants ont été traités comme de la main d'œuvre plutôt que comme des élèves. Ainsi, après les longues années passées dans un établissement, de nombreuses victimes n'avaient qu'une très faible capacité de lecture et d'écriture. Par conséquent, nombreuses sont celles qui mentionnent les possibilités d'éducation comme étant leur priorité en matière de réparation. Elles veulent terminer leur secondaire, obtenir un diplôme, suivre des cours précis ou recevoir une formation professionnelle.





directrices qui sont énoncées dans les précédents ou d'autres instances semblables. Mais il n'en demeure pas moins que l'évaluation des dommages-intérêts est un processus subjectif et approximatif.

Les programmes d'indemnisation des victimes, qui sont financés par les gouvernements ou par des bailleurs de fonds privés, sont également une façon d'accorder une compensation financière. Bien que les sommes accordées soient habituellement inférieures à celles qui le sont au titre des dommages civils, la victime n'est pas tenue de faire les frais d'un procès pour en profiter. Il se peut également qu'ils ne comportent pas l'élément de culpabilité morale dont s'accompagnent nécessairement la déclaration judiciaire de respons-abilité et l'attribution de dommages-intérêts.

Comme c'est le cas des dommages-intérêts accordés dans une action civile, le calcul du montant de l'indemnisation financière comprise dans un programme d'indemnisation suppose que l'on assimile le préjudice subi à une somme d'argent, tâche qui est fort délicate et à certains égards impossible. C'est pourquoi il est si important d'écouter les victimes et la façon dont elles définissent leurs besoins pour déterminer les modalités et le montant de l'indemnisation. Si les gouvernements ou les institutions déterminaient le montant de l'indemnité financière sans la participation et l'approbation des victimes, on se trouverait une fois encore à les priver de tout pouvoir et à rendre un jugement unilatéral sur la valeur de leurs souffrances.

ELEMENTS DE DISCUSSION :

Comment peut-on attribuer une valeur pécuniaire à un préjudice tout en respectant la dignité de ceux et celles qui ont subi ce préjudice? Le montant de l'indemnisation financière devrait-il être évalué en fonction de la nature du préjudice subi ou des effets du préjudice sur la personne en question?

L'accès à une thérapie et à des services de counseling

Bien que plusieurs victimes aient réussi à surmonter les épreuves du passé, elles ont toutes besoin d'aide lorsqu'il leur faut revivre ces expériences. (On ne saurait trop insister sur le fait que quelle que soit la méthode de réparation choisie, la victime devra revenir en arrière et se replonger dans un passé très douloureux. Dans bien des cas, les victimes ont fait une réussite de leur vie, mais cette réussite repose sur la répression des souvenirs de cette époque. L'accès à des professionnels compétents ou à d'autres guérisseurs choisis par les victimes doit nécessairement faire partie d'un quelconque processus

IL NE LEUR manquait pas seulement l'attention, ils étaient aussi émotionnellement

rempli d'entre eux étaient dépourvus des connaissances pratiques élémentaires, ce qu'on facilitait en leur leurs relations avec les autres. « La violence avait complètement perturbé leur capacité de nouer des liens véritables avec les gens de l'extérieur, précise Landino. Si quelqu'un les regardait dans la rue, ils le frappaient. Ils portaient des couteaux, et même une arme à feu dans bien des cas.

Honnêtement, je crois que s'ils n'étaient pas venus en thérapie, bon nombre d'entre eux auraient tout simplement mis fin à leurs jours, ou bien devrais une banque ou agresse quelqu'un. Les tentatives de suicide étaient fréquentes, soit par pendaison, soit par ingestion de médicaments. »

DAVID MCCANN sait pertinemment où il se trouverait s'il n'avait pas bénéficié d'une thérapie grâce à l'entente. « Je n'aurais pas survécu aux six dernières années, affirme-t-il. Je me serais suicidé. C'est la thérapie qui m'a permis de m'ouvrir sans crainte aux autres et de laisser approcher ceux qui m'aiment. »

Tire de *Boys Don't Cry*, à la page 283

SIL Y A UNE CHOSE que le Mohawk Institute a vu à notre peuple, c'est le sens de la famille, car à l'institut on vous apprenait que la survie des meilleurs et de l'individu, le moi, et moi seul, était ce qu'il y avait de plus important. Comme on ne fonctionnait pas comme une famille là-bas, on n'a pas appris les valeurs de la vie familiale, et on n'a donc pas appris à être parents, car on n'a pas eu de parents

Tire de *The Muskrat* à la page 390



Souvent, les descriptions qui sont faites des besoins des victimes minimisent l'importance de l'indemnisation financière et insistent davantage sur la nécessité des excuses et des services de counseling. C'est comme s'il y avait quelque chose de vaguement répugnant dans le fait que des victimes sollicitent de l'argent pour le préjudice qu'elles ont subi.

Nous ne voyons pas pourquoi on devrait passer sous silence la volonté et le besoin des victimes d'obtenir une indemnisation financière. À cet égard, elles ne sont pas différentes des autres victimes d'actes criminels ni de quiconque a été victime d'un préjudice civil. Les actes fautifs et intentionnels qu'ont commis certaines personnes à leur endroit ainsi que l'omission des personnes en situation d'autorité de s'acquitter de leur obligation de les protéger leur a causé du tort, sur les plans affectif et physique. Dans bien des cas, le préjudice subi a limité la capacité des victimes de gagner leur vie. Dans notre société, il n'est pas rare que l'on recoure à l'indemnisation financière pour réparer un préjudice. Il s'agit notamment d'évaluer en dollars les souffrances et la douleur. C'est à l'indemnisation financière que le droit recourt généralement pour déterminer la valeur. L'indemnisation financière est également une forme de châtimement pour ceux et celles qui sont directement ou indirectement responsables du préjudice.

Le droit des victimes à l'indemnisation est évident—aucune défense ou justification supplémentaire n'est nécessaire. Pour certaines d'entre elles, tout particulièrement les plus âgées, l'argent peut en fait être la seule forme de réparation qui soit tangible et utile. Certaines d'entre elles ont le sentiment que dans leur cas, l'éducation et la formation viendront trop tard et qu'il est peut-être même trop tard pour entreprendre le difficile processus de la thérapie ou du counseling. Le retard à satisfaire leur volonté de réparation, aussi justifié que puisse être ce retard, ne fait qu'ajouter foi à l'opinion de ceux et celles qui pensent cyniquement que les responsables des établissements où les services ont été perpétrés attendent tout simplement qu'ils meurent et que leurs revendications s'éteignent avec eux.

La chose la plus difficile à faire est de déterminer quel montant est susceptible de compenser un préjudice qui, en réalité, est irréparable. Les tribunaux effectuent ce genre de calculs tous les jours dans le cadre de poursuites civiles en dommages-intérêts. Au cours des dernières années, les tribunaux ont commencé à souscrire à la prétention voulant que les établissements, tout autant que les agresseurs eux-mêmes, soient passibles de dommages-intérêts pour les services infligés aux enfants placés en établissements. Lorsqu'ils fixent le montant des dommages-intérêts, les tribunaux ont l'avantage d'entendre les observations des parties quant au montant qu'elles estiment convenable. Ils disposent également des lignes

Tiré de *Unholy Orders*, à la page 375

désespérément longue

MAIS AU-DELA des froides équations des calculs judiciaires, de la tâche futile qui consiste à accorder une valeur pécuniaire aux larmes d'un enfant, s'ouvre le vide émotionnel où évoluent des hommes adultes qui renferment en eux le garçon brisé qui ne grandira jamais, hors de la portée des indemnisations financières, de la justice rétroactive et de la sympathie bien réelle d'étrangers. Chacun de ces hommes savait depuis le début qu'au moment où la dernière caméra de télévision s'éteindrait, au moment où le marteau du vieux juge retiendrait une dernière fois pour clore l'instruction, il retournerait dans la réalité, ce vide sans air où la vie doit être réinventée à partir des souvenirs douloureux d'une enfance devenue



« AIDER DES gens ne revient pas à s'avouer coupable »

Line de Unity Orders, a la page 18

(« cette raison est-elle valable? Le refus d'assumer la responsabilité n'empêchera pas les enquêtes policières ni les accusations au criminel. Il n'empêchera pas les victimes d'intenter, individuellement ou en groupe, des poursuites civiles contre les responsables des établissements où des sévices ont été infligés. Ce refus aura pour effet de faire comprendre aux victimes qu'on ne les croit toujours pas, qu'on ne reconnaît ni publiquement ni officiellement que les épreuves qu'elles ont endurées sont réelles. Ce refus les oblige à prouver indépendamment qu'on leur a causé un préjudice et fait en sorte que les questions qui ont à leurs yeux une importance fondamentale resteront sans réponse pendant des années.

Outre la teneur de cette reconnaissance et de ces excuses, se pose également la question du choix du moment où elles ont lieu. Des excuses présentes spontanément dès la mise au jour du cycle de la violence ont beaucoup plus de poids que celles qui sont présentées après que des poursuites privées et des déclarations de culpabilité au criminel ont rendu presque superflue la question des excuses.

ELEMENTS DE DISCUSSION :

Qu'est-ce qui fait que des excuses sont réellement valables et satisfaisantes aux yeux des victimes? Peut-il y avoir un pardon et une réconciliation véritables sans de vraies excuses?

La constitution du dossier

Plusieurs des personnes qui ont subi des violences ont un vif souvenir de ces violences et de l'endroit où elles ont été infligées. Aussi pénible que puisse être la vue d'un tel établissement, la destruction des bâtiments au bulldozer (comme ce fut le cas à Mount Cashel) peut être pire. De nombreuses victimes ont exprimé le besoin de conserver un rappel physique permanent afin de commémorer les sévices qu'elles ont subis et d'établir un centre d'archives faisant état de leur vécu.

Les victimes ont besoin d'un endroit où elles peuvent montrer à d'autres le mal qui leur a été fait, réunir et conserver les noms de ceux et celles qui ont subi des sévices et se rappeler ceux et celles qui n'ont pas survécu. Elles éprouvent également le besoin de s'assurer que l'histoire ne sera pas écrite ou réécrite comme un constat démenti. Le fait de répondre à ces besoins contribuerait à rétablir les faits et cela serait aussi profitable à la société qu'aux victimes.

ELEMENT DE DISCUSSION :

Quelles formes pourraient prendre la commémoration ou les archives?

Tout comme il serait insuffisant de reconnaître l'existence d'un préjudice sans s'en excuser, il est également insuffisant de s'excuser auprès de certaines personnes pour la souffrance qu'elles éprouvent sans reconnaître explicitement la faute qui a causé cette souffrance. Plus précisément, une déclaration selon laquelle le traitement qui leur a été infligé a constitué des sévices et selon laquelle les victimes elles-mêmes ne sont nullement responsables des actes commis peut être un événement important pour les victimes. Il peut s'agir d'un premier pas vers la guérison, il peut s'agir de l'élément nécessaire à une certaine rémission.

Si la reconnaissance d'une faute est susceptible d'avoir un effet positif sur les victimes, le refus de reconnaître l'existence des sévices est tout aussi susceptible de prolonger la souffrance et de retarder la guérison. L'ironie veut que lorsqu'un désastre naturel se produit, par exemple une inondation, les collectivités et les gouvernements se précipitent au secours des personnes touchées. Toutefois, lorsqu'il s'agit du préjudice intentionnel et beaucoup plus domageable dans son ensemble qui a résulté des sévices contre les enfants en établissements, la réaction des gouvernements et des organisations qui dirigeaient ces établissements consiste souvent à refuser de reconnaître, ou à hésiter à reconnaître, les actes préjudiciables qui ont été commis. Cette hésitation ou ce refus font, en retour, obstacle à l'établissement d'un réseau comparable de soutien et d'aide communautaire, à la fois sur le plan matériel et affectif. Ce refus et cette hésitation maintiennent les victimes en marge de la société et perpétuent l'inégalité des pouvoirs qui, d'une certaine façon, a contribué à l'existence des conditions qui ont rendu les sévices possibles.

Lorsqu'on fait la distinction entre ces deux réactions de société, il ne suffit pas de faire observer qu'il s'agit dans un cas d'un désastre naturel, donc inévitable, alors que dans le second cas, il y a faute et par conséquent, responsabilité légale. Il est également possible, au moyen d'une planification et d'une préparation convenables, de limiter dans une certaine mesure les dommages matériels et personnels qui résultent d'un désastre naturel imprédictible mais prévisible. Pourtant, face à un désastre naturel, notre instinct nous commande d'aider d'abord les victimes qu'il faut faire des reproches plus tard. La mise au jour des sévices contre les enfants placés en établissements a souvent lieu après des années de démenti et parfois, seulement après que des enquêtes indépendantes ou des poursuites en justice ont étalé les faits aux yeux de tous. La différence entre les deux types de réaction sociale a peut-être moins à voir avec une éventuelle responsabilité civile qu'avec la honte collective que nous éprouvons à admettre que nous avons pu jouer un rôle dans la perpétuation de ces sévices parce que nous les avons laissés se produire.

La crainte de la responsabilité civile est une raison fréquemment invoquée pour justifier le refus des gouvernements ou des organisations telles que les Églises de reconnaître que des sévices ont été infligés dans les établissements.





visé est double. Cela redonne aux victimes un certain contrôle sur leur vie et fait contrepois à la privation de pouvoir qui a initialement contribué à la perpétration des sévices. Cela réduit également la mesure dans laquelle les méthodes de réparation elles-mêmes causeront des préjudices additionnels (phénomène que l'on appelle souvent la revictimisation). Il est possible d'accroître cette protection en apportant un soutien aux victimes à mesure qu'elles franchiront les étapes de la réparation (par exemple, désignation d'un coordonnateur des victimes et des témoins, de conseillers, etc.). Ces catégories de besoins plus formels peuvent se résumer ainsi :

- choix claires
- participation
- soutien

Finalement, de nombreuses victimes ont exprimé le vif besoin de prévenir toute nouvelle violence contre les enfants. Ce désir, qui ne leur apporte aucun avantage tangible, peut néanmoins présenter un avantage psychologique important pour les victimes. Elles assument ainsi un rôle protecteur—rôle qui est puissant et bénéfique. Cela leur permet également d'utiliser d'une manière positive les connaissances qu'elles ont acquises par suite des sévices qu'elles ont subis tout en leur permettant de donner un sens à leurs souffrances.

La reconnaissance du préjudice et les excuses

Le besoin primordial qu'ont exprimé la plupart des victimes, malgré la grande diversité des sévices subis et des établissements en cause, est que l'on reconnaisse que ce qu'on leur a fait était mal. Certaines veulent des excuses publiques (et collectives) alors que d'autres préféreraient qu'elles soient privées et personnelles. Quelle que soit la forme privilégiée, la nécessité de cette reconnaissance et de ces excuses semble recueillir un large consensus.

Pourquoi précisons-nous qu'il doit y avoir à la fois une reconnaissance et des excuses? Lorsqu'elles expriment ce besoin, les victimes disent habituellement qu'elles veulent des excuses. Toutefois des réactions récentes à certaines excuses montrent qu'il ne suffit sans doute pas de dire « je suis désolé ». Pour être sincères, les excuses devraient être absolues, sans réserve et présentées volontairement. La façon dont les excuses sont accueillies dépend d'un certain nombre de facteurs, mais le facteur clef est ce dont les personnes ou organismes en question s'excusent et la manière dont les excuses sont formulées. Ont-ils admis avoir fait quelque chose de mal, que leurs actes (ou omissions) ont causé un préjudice? Ou se sont-ils contentés de dire qu'ils sont désolés du préjudice qui a été causé, sans explicitement admettre la faute qui est à l'origine de ce préjudice, le rôle qu'ils ont joué dans la perpétration de la faute ou le fait qu'ils ont laissé d'autres personnes la commettre.

NI GERRY BELECQUE ni David McCann
n avaient le goût de se rejouer du verdict
même si la déclaration de culpabilité était
importante à leurs yeux, elle ne leur apportait
aucune joie. Belacqua affirme qu'il aurait été
plus heureux si Bergeron avait avoué avoir
agressé sexuellement les garçons au lieu
de perpétrer le mensonge avec lequel eux-
mêmes et d'autres ont dû composer toute
leur vie durant. « Si l'état simplement
s'excuse, j'aurais été tellement content »,
ajoute Belacqua.

Titre de *Boys Don't Cry*, à la page 188



A. Sur le plan individuel

Les besoins individuels des victimes sont tout aussi particuliers et différents que les victimes elles-mêmes. Ils sont fonctions de nombreux facteurs, à savoir les circonstances dans lesquelles les enfants ont été placés dans un établissement, le genre d'établissement, la nature et la durée des sévices, l'âge des enfants au moment où les sévices ont commencé, leur âge au moment où ils ont divulgué ces sévices (à supposer qu'ils les aient divulgués), les circonstances de la divulgation, l'étape de la guérison à laquelle ils sont rendus et les appuis dont ils disposent, pour n'en nommer que quelques-uns.

Toutefois, les différences qui distinguent les besoins particuliers de chaque victime ne doivent pas nous empêcher de voir la grande similitude qui existe entre les genres de besoins qu'ils expriment. La liste suivante fait état de six genres de besoins que de nombreuses victimes semblent avoir en commun. À cette étape-ci, nous ne ferons aucun commentaire sur les moyens à prendre pour satisfaire ces besoins. Les solutions possibles seront examinées au chapitre suivant. Les catégories de besoins qui ont été relevées sont les suivantes :

- reconnaissance du préjudice, excuses et engagement envers la prévention;
- constitution de l'historique des sévices;
- indemnisation financière;
- accès à une thérapie et à des services de counseling;
- accès à l'éducation et à la formation;
- châtiment des agresseurs.

ÉLÉMENTS DE DISCUSSION :

Les personnes qui ont subi des sévices pendant leur enfance ont-elles d'autres besoins fondamentaux? Comment peut-on répondre à ces besoins?

Outre ces besoins essentiels, il existe des besoins qui ressortissent davantage à la procédure et dont on devrait tenir compte lorsqu'il s'agit d'examiner les méthodes qui garantiront une réparation valable. L'un de ces besoins consiste à s'assurer que les victimes connaissent toutes les possibilités de redressement qui s'offrent à elles et qu'elles sont informées de ce que chacune suppose sur le plan des risques et avantages possibles. Il faut également s'assurer que lorsqu'un programme est expressément conçu pour venir en aide à un groupe de victimes, ces victimes participent pleinement (ou ont du moins la possibilité de participer pleinement) à l'élaboration de ce programme. Le but ainsi

Tiré de *Boys Don't Cry*, à la page 288

UN ANCIEN pensionnaire, Ralph Jackson, a mis fin à ses jours lorsque sa plainte a été immobilisée quelque part dans le système. « Il croyait qu'il ne serait jamais indemnisé, précise Tina Lenz, coordonnatrice de la ligne d'urgence. Il se sentait abandonné. Il y a tout simplement trop de « Désolé, mais... », trop de formulaires, trop d'attente. » Selon elle, le processus est beaucoup trop exigeant pour la plupart des anciens pensionnaires, dont bon nombre ont à peine l'équivalent d'une 4^e année

III Les besoins des victimes

La compréhension des besoins des victimes est l'élément le plus crucial du travail de la Commission et ce, parce que c'est en s'appuyant sur la compréhension de ces besoins que la Commission entend évaluer l'efficacité des diverses méthodes de réparation. Dans sa lettre, la Ministre a laissé à la Commission le soin de décider comment elle évaluerait les méthodes de réparation du préjudice. La Commission pourrait certes s'appuyer sur d'autres critères pour faire cette évaluation. Combien cela coûte-t-il? Combien de temps cela prendra-t-il? Comment doit-on déterminer qui a droit à une indemnisation? Qui en fixera le montant?

Ce sont là des questions susceptibles d'être posées à propos de n'importe quel processus d'indemnisation, mais elles ne sont pas l'objet central des travaux de la Commission. En présentant des observations sur les méthodes possibles de réparation des services dont ont été victimes les enfants placés en établissements, la Commission se concentrera avant tout sur les victimes des violences. Leurs besoins ont trop souvent cédé le pas à d'autres préoccupations, par exemple le châtiement des agresseurs. En identifiant les besoins des victimes en fonction de la définition qu'elles en donnent elles-mêmes, la Commission établit de nouveaux paramètres. Elle établit un point de référence humain à l'aide duquel elle mesurera la légitimité des différentes méthodes de réparation possibles. C'est là le critère le plus important.

Cela ne veut pas dire que seuls les besoins individuels des victimes doivent être examinés. Ces besoins sont certes importants mais on pourrait perdre de vue la situation dans son ensemble en ne s'attachant qu'aux besoins individuels. Les enfants ont souffert sur le plan individuel, mais nombreux sont ceux qui ont été placés en établissements ou été victimes de services pour des raisons plus larges, notamment leur race, leur classe sociale ou leur sexe. On ne saurait répondre aux besoins des victimes sans tenir compte des motifs qui ont été à l'origine du placement en établissements et de la perpétration des services, parce qu'en examinant ces motifs, on se trouve dans bien des cas à placer les services dans un contexte différent. On se trouve également à élargir le champ de la responsabilité, celle-ci passant du niveau de l'agresseur à un niveau social plus large. Cela nous force à nous demander si on apporterait une réponse suffisante en n'indemnisant que les individus. Cela nous amène à reconnaître que la guérison est un objectif primordial. Cela nous oblige à réaliser que la guérison n'est pas une tâche qui est exclusivement réservée aux personnes qui ont été victimes de services. C'est à la société qui a permis que l'on fasse des victimes de ces enfants qu'il incombe d'aider les survivants, leurs familles et leurs collectivités à guérir. Chacun d'entre nous faisons partie de cette société.

APRÈS UNE LONGUE enquête, le président

Gordon Winter et les quatre membres de sa commission ont conclu que, contrairement aux affirmations antérieures de Penney, l'archidiocèse de St. John avait été informé à plusieurs reprises des allégations de violence sexuelle contre les enfants avant la crise de 1988 et que « l'archevêque n'avait pas pris de mesures efficaces pour régler l'affaire, en dépit des sérieux problèmes causés par les déviances sexuelles de certains prêtres. »

Les auteurs du rapport Winter ont constaté que les activités sexuelles reprochées à cinq prêtres au moins étaient connues de l'archevêque, formellement ou non, mais que celui-ci n'a rien fait. Par exemple, le cas d'un de ces prêtres, James Hickey, avait été porté à l'attention de Penney quatre longues années avant qu'il ne soit reconnu coupable à vingt chefs d'accusation d'agression sexuelle sur de jeunes garçons. En effet, durant les événements de 1984, le vicaire général, monseigneur Raymond Lahey, avait informé l'archevêque que la police royale de Terre-Neuve soupçonnait Hickey d'avoir commis une agression sexuelle sur un jeune dans sa paroisse de Portugal Cove. Or, au lieu de prendre des mesures, l'archevêque s'est contenté de poser des questions au père Hickey parce qu'il craignait d'empiéter sur sa vie privée. Aucune enquête n'a été menée par

la suite

Tiré de *Unholy Orders*, à la page 371

Les trois facteurs mentionnés au début du présent chapitre, qu'ils soient pris isolément ou ensemble (et cette liste ne se veut nullement exhaustive), contribuent à créer un climat dans lequel l'enfant doit quotidiennement faire face au risque ou à la crainte de subir des sévices ou des mauvais traitements, dans un milieu où il lui est impossible de trouver un refuge ou d'échapper à cette crainte. Bien entendu, les enfants qui ont vécu dans des établissements n'ont pas tous souffert et ceux qui ont souffert, l'ont fait à des degrés différents. Toutefois, la Commission n'a pas pour tâche de déterminer combien d'enfants ont subi un préjudice, mais de faire des observations sur la meilleure façon de répondre aux besoins de ceux et celles à qui on a *réellement* fait du mal. Pour s'acquitter de cette tâche, la Commission doit se montrer particulièrement sensible aux préjudices subis, compte tenu de la description qu'en font les victimes elles-mêmes.

Des enquêtes policières et autres ont révélé que dans chacun des genres d'établissements mentionnés ci-dessus, le cycle des sévices était d'une similitude déprimante, que ce cycle ait été le fait d'une ou de deux personnes ou d'un plus grand nombre. Parmi les personnes qui avaient le pouvoir de dénoncer ces sévices, d'enquêter sur ces sévices ou d'y mettre un terme, certaines étaient au courant des violences et dans certains cas, tout le monde était au courant. Très souvent, nous constatons qu'il y a eu, chez ces responsables, un refus systématique d'ajouter foi ou de donner suite aux plaintes qui ont été portées par les enfants, des membres du personnel ou d'autres personnes. Nous constatons que les responsables ont serré les rangs afin de protéger les personnes qui dirigeaient les établissements et celles qui avaient autorité sur les enfants. Nous constatons que ces personnes ont cherché à se soustraire à toute responsabilité publique et étaient particulièrement déterminées à échapper une éventuelle responsabilité légale, et nous constatons que ces préoccupations l'emportaient largement sur un quelconque sens du devoir ou un quelconque souci de protéger les enfants qui étaient exposés à subir d'autres sévices.

Parfois, ce cycle s'est répété pendant des années et parfois, pendant des générations. Le serrement des rangs n'était pas particulier à un groupe ou à une organisation. Les Églises, d'autres institutions ainsi que les ministères fédéral et provinciaux dont relevaient les établissements en question se sont tous, dans une mesure plus ou moins grande, montrés hésitants à reconnaître l'existence de ces préjudices. Plusieurs d'entre eux ont maintenu fait certains efforts afin d'admettre leur part de responsabilité, que ce soit sur le plan moral ou juridique. En général, toutefois, ils l'ont fait à contrecoeur et tardivement.



William Williams, journaliste à l'Ontario Citizen

qu'il s'était souvent rendu au centre d'éducation

surveillée St. Joseph comme benvoide le jour

des olympiades annuelles. A une occasion,

certains jeunes de l'établissement avaient

tenté de se plaindre des mauvais traitements,

mais personne ne leur avait prêté attention. Il

avait déjà trouvé caché dans son exemplaire

du programme de la journée une note

dactylographiée décrivant les services que

les Frères des Ecoles chrétiennes infligeaient

a leurs pupilles. Il y avait ainsi le cas d'un

garçon de onze ans qui avait fait dans son lit

et qui avait dû se tenir debout, dans le froid

de l'hiver, la tête enveloppée de ses draps

couverts d'excrements, jusqu'à ce que les

draps gèlent sur son visage. L'auteur de la

note mentionnait aussi diverses punitions,

celle où les garçons étaient forcés de se tenir,

velus de leurs seuls sous-vêtements, debout

devant les fenêtres ouvertes en plein hiver, ou

encore celle où ils devaient se mettre sur la

pointe des pieds avec des punaises que les

frères plaçaient sous leurs talons pour les

empêcher de poser complètement le pied par

terre. Williams affirme avoir discuté de ces

allégations avec un officier supérieur qui avait

assisté aux olympiades ce jour-là, mais cet

officier lui avait dit de ne pas en tenir compte.

« Ces jeunes sont des sales gamins qui méritent

probablement ce qu'on leur fait subir », lui

Tire de Boys Dont Cry, la page 159

des adolescents.

Paradoxalement, ce sont précisément les raisons pour lesquelles ces enfants ont été placés dans ces établissements qui les ont davantage exposés à y subir des sévices. Lorsqu'un agresseur choisit une victime parmi des enfants, quel que soit le lieu, il choisit celle qui est la moins protégée par des adultes bienveillants. Par définition, ces enfants n'avaient pas de famille sur laquelle ils pouvaient compter pour veiller à leurs intérêts ou même pour s'informer de leur bien-être. Ces enfants étaient donc des cibles faciles pour des employés qui se livraient à des actes de violence physique ou de prédation

de l'enfant.

F. Les établissements de détention pour adolescents

Qui plus est, dans bien des cas, des enfants que l'état avait pris en charge pour assurer leur bien-être ont été placés dans des établissements surveillés qui servaient également d'établissements carcéraux. Aucune raison ne semble pouvoir justifier le rapprochement de ces deux populations juvéniles si ce n'est la commodité administrative et la réduction des coûts. Or, ces raisons sont incompatibles avec l'obligation qu'a l'état d'agir dans l'intérêt supérieur

Tous les facteurs généraux examinés précédemment ont joué dans ces établissements. De plus, les enfants placés dans des centres de détention étaient marqués du stigmate d'une condamnation criminelle. La société ayant déjà décidé qu'ils méritaient d'être punis, ils étaient facilement en butte à l'humiliation et à un traitement brutal, lesquels ont, dans certains cas, dégénéré en des violences physiques, affectives et sexuelles. Leurs problèmes étaient aggravés par le fait que leur crédibilité à titre de plaignants pouvait se trouver entachée en raison même de leur association avec ces établissements. Ce qui est particulièrement troublant à propos des établissements de détention pour adolescents, c'est que de nombreux enfants qui y ont été incarcérés n'auraient jamais dû l'être. Des infractions aussi insignifiantes que l'école buissonnière ou l'absentéisme étaient suffisantes pour qu'un enfant se retrouve dans un de ces établissements. Les filles y étaient souvent placées pour avoir eu un comportement que l'on considérait difficile ou socialement inacceptable. Autrement dit, on a donné à ces enfants le sentiment qu'ils étaient des criminels et on les a traités comme des criminels pour un comportement qui n'aurait pas dû être jugé aussi sévèrement. Il faut se demander s'il est jamais arrivé que des enfants de familles aisées aient été envoyés à l'« école de réforme » ou à des centres de détention pour adolescents pour avoir séché les cours ou avoir adopté un comportement qui est typique

UN FACTEUR CRITIQUE demeure préoccupant aujourd'hui : l'incapacité de presque tous les parents, du personnel enseignant et soignant de l'établissement Jericho Hill, des professeurs et des policiers de communiquer avec des enfants sourds. Peu d'employés connaissaient assez bien le langage signé pour comprendre ce que les enfants disaient.

Tiré de *Abuse of Deaf Students at Jericho Hill School*, à la page 41

LES ÉLÈVES ONT identifié les adultes qui les ont agressés. Ils ont aussi identifié d'autres enfants qui avaient été maltraités. Ils ont raconté avoir eux-mêmes été vus en compagnie d'autres enfants.

d'autres enfants. Et ni les policiers ni les autorités responsables des soins aux enfants n'ont donné suite à ces récits. Forts de leur expérience dans des enquêtes portant sur des agressions commises contre les enfants, les membres de l'équipe MRH responsable de ce genre de dossiers ont confirmé officiellement avoir la conviction que les enfants disaient la vérité. Les employés du dortoir de l'établissement Jericho Hill ont nié avoir eu connaissance des sévices, et leurs affirmations ont été jugées crédibles, même s'ils se trouvaient clairement en conflit d'intérêts, ayant besoin de se protéger. Il semble que certains membres du personnel aient eu connaissance des actes d'agression. Ceux qui ne croyaient pas les enfants ont tenté de discréditer et d'écarter les gens qui défendaient leurs intérêts et qui persistaient à déclarer que les plaintes étaient dignes de foi.

Tiré de *Abuse of Deaf Students at Jericho Hill School*, à la page 40

québécois (LSC) dans les établissements que les chargés de recherche de la Commission ont étudiés, la plupart des employés n'étaient pas sourds et même les parents de ces enfants connaissaient mal le langage gestuel. L'anglais et le français sont des langues secondes pour ces enfants; leur capacité de lecture et d'écriture en anglais ou en français a donc tendance à être plus faible que celle d'autres enfants du même âge. Cette barrière linguistique a donc considérablement limité le nombre des personnes en situation d'autorité auxquelles les enfants pouvaient révéler les sévices qu'ils avaient subis où dont ils avaient été témoins.

Puisque pendant les deux mois de l'année qu'ils passaient auprès de leurs parents, de nombreux élèves étaient dans l'incapacité de communiquer convenablement avec eux et de leur faire part des sévices qu'ils avaient subis, ils en sont venus à perdre même la notion d'un refuge sûr où ils seraient protégés. Dans bien des cas, cela a entraîné une détérioration grave et peut-être irréversible de leurs rapports avec leurs parents. Les parents, quant à eux, sont sentis profondément coupables de ne pas s'être rendu compte des violences que leurs enfants subissaient et vers lesquelles ils les renvoyaient après une

Le facteur d'isolement et l'absence d'une surveillance adéquate de la part du personnel semblaient avoir été à l'origine de ce que l'auteur d'une enquête sur l'école Jericho Hill, en Colombie-Britannique, a appelé la « culture des sévices sexuels », des activités sexuelles ayant eu lieu presque toutes les nuits pendant trente ans. Les sévices étaient tellement répandus que ceux-ci n'étaient pas uniquement le fait des employés masculins et féminins mais aussi des élèves. Cela rend la divulgateur difficile dans le cas des survivants qui craignent d'être punis pour les sévices qu'ils ont eux-mêmes infligés et fait en sorte que leurs victimes hésitent à accuser leurs pairs.

E. Les établissements d'aide à l'enfance

Les enfants sont placés dans des établissements d'aide à l'enfance parce qu'ils ont « besoin de protection », selon la définition qui est donnée à cette expression dans les lois provinciales sur la protection de l'enfance. Il s'agit d'un cas où l'État (par l'intermédiaire de ses organismes d'aide à l'enfance) se sert des pouvoirs que lui confère la loi pour assumer le rôle des parents de l'enfant. Cela peut arriver parce que, notamment, les parents sont décédés, malades ou emprisonnés ou encore parce que l'enfant est victime de sévices ou de négligence grave ou a été abandonné. Il va sans dire qu'alors, l'enfant est la victime innocente de circonstances malheureuses. L'État intervient dans le but de soustraire l'enfant à un préjudice.



enfants âgés d'à peine trois à cinq ans ont été enlevés à leurs parents et à leur collectivité, mais les frères et soeurs d'une même famille n'étaient habituellement pas autorisés à se parler.

Outre les trois facteurs qui ont contribué aux sévices susmentionnés, les enfants autochtones placés dans les internats ont donc tous, dans une mesure plus ou moins grande, subi une forme exceptionnelle de sévices qui leur a été particulièrement préjudiciable. Ces écoles ont toutes cherché à les priver des bienfaits et des avantages que leur auraient apportés leur langue, leur culture, leur famille et leur collectivité. En résumé, ces écoles avaient pour but avoué de priver ces enfants de leur essence même. Nombreux sont ceux qui ont lutté pendant de longues années pour retrouver leur sentiment d'identité. Nombreux sont ceux qui se sont suicidés ou ont adopté un mode de vie autodestructeur pour des raisons ayant un rapport direct ou indirect avec ce qu'ils ont vécu dans les internats.

On ne saurait trop insister sur le fait que malgré les similitudes qu'il peut y avoir entre ces sévices et les sévices infligés dans d'autres genres d'établissements, les enfants autochtones ont éprouvé dans les internats des souffrances exceptionnelles qui leur ont été gravement préjudiciables. À cela s'ajoute le sentiment que malgré la gravité des bouleversements et des préjudices qu'ont subis les peuples autochtones dans les internats et ce, pendant plusieurs générations, les gouvernements et les Églises n'ont encore établi aucun ensemble de programmes visant à réparer le mal qui a été fait. Certaines solutions partielles sont en voie d'être apportées. Trente ans après la fermeture de la plupart des internats, le ministre fédéral des Affaires indiennes a fait une Déclaration de réconciliation, Déclaration que de nombreux autochtones estiment toutefois ne pas équivaloir à de véritables excuses.

B. Les écoles pour enfants ayant des besoins spéciaux

Les enfants ayant des besoins spéciaux, que ce soit sur le plan physique ou sur celui de leur développement, sont encore plus vulnérables aux sévices que les autres enfants. L'isolement et l'impuissance dont nous avons fait état précédemment sont encore plus marqués dans leur cas étant donné que le handicap lui-même peut être à l'origine de ces sentiments ou y contribuer. Donc, la caractéristique qui fait en sorte que le placement en établissement est davantage nécessaire dans le cas des enfants handicapés fait également sorte qu'une fois en établissement, ils deviennent des cibles encore plus faciles pour d'éventuels agresseurs.

Les enfants sourds en sont un bon exemple. La séparation d'avec leur famille a été aggravée par la barrière de la langue. Bien que les enfants sourds aient appris le langage ASL (American Sign Language) ou la langue des signes

ILS VOULAIENT FAIRE DE NOUS DES BLANCS
Vous savez, ils nous battaient parce qu'on
parlait notre langue ou des choses comme ça.
chaque fois que nous recevions de l'artisanat
ou des billes décoratives de chez nous, par
exemple, ils nous les confisquaient

*Une de Indian Residential Schools
The Nuu-chah-nulth Experience, à la page 142*

Il est difficile de manipuler une personne forte, plus facile de manipuler celle qui a peur, qui pense n'être bonne à rien, qui a honte de qui elle est. Il suffit de penser aux camps militaires ou au bizutage au sein de certaines confréries universitaires pour illustrer le phénomène qui consiste à humilier ou avilir une personne afin de la contraindre à s'incliner. Les établissements sont des endroits où il arrive, malheureusement, que l'on recoure impitoyablement à l'humiliation pour garantir la conformité et l'obéissance aveugle.

De nombreux établissements ont entrete nu de tels sentiments chez les enfants confiés à leurs soins en mépris ant et en critiquant leur comportement, leur identité et leur héritage, en recourant au châtiment, à l'humiliation et à des mesures disciplinaires excessives et en privant les enfants d'affection, de chaleur humaine, de soutien ou d'éducation.

C'est en raison de ces facteurs (isolement, privation de pouvoir et humiliation) et de l'impact qu'ils ont eu sur les enfants placés en établissements que la Commission a estimé qu'elle ne pouvait pas limiter son examen à la seule question des sévices physiques et sexuels. Il n'est tout simplement pas possible d'établir une nette distinction entre le préjudice imputable à sévices physiques et sexuels et le préjudice imputable à d'autres genres de sévices, qu'ils soient d'ordre affectif, psychologique, spirituel ou culturel.

C. Les internats pour enfants autochtones

C'est en 1880 que les internats pour enfants autochtones ont été établis pour la première fois au Canada, à la suite d'une enquête fédérale sur la scolarisation des enfants autochtones effectuée en 1879. Financés par le gouvernement canadien, ces établissements étaient dirigés par les Églises et les gouvernements. Leur personnel était notamment composé de missionnaires, de prêtres, de religieuses et d'enseignants laïques. À l'origine, ces écoles étaient l'expression d'une politique fédérale concernant les autochtones. En 1920, on a modifié la *Loi sur les Indiens* (alors intitulée la *Loi sur les Sauvages*) afin d'obliger tous les enfants autochtones à fréquenter un internat pendant une période d'au moins dix mois par année. Le nombre des écoles est passé de quarante-cinq, en 1896, à quatre-vingt, en 1931. Bien que la plupart des internats aient fermé leurs portes pendant les années 1970, le dernier n'a fermé qu'en 1984.

L'éducation des enfants autochtones dans les internats devait reposer uniquement sur la langue, la religion et la culture de ceux et celles qui dirigeaient les écoles, pas sur celles des élèves. Les enfants ne devaient parler que l'anglais ou le français et ont été contraints de pratiquer la religion chrétienne à l'exclusion de leurs propres croyances spirituelles et coutumes. Des

LE FAIT D'INSPIRER de la honte à un enfant et de l'humilier en le dénigrant et en le ridiculisant est un autre moyen de le blesser sur le plan affectif. Ce genre de souffrances a été infligé à certains enfants plus qu'à d'autres; mais il est clair que le simple fait d'être témoin d'une humiliation, d'un dénigrement ou d'une raillerie était malgré tout blessant. De nombreux exemples ont été mentionnés au cours des entrevues : le fait de se faire constamment qualifier... de « sauvage » ou de « païen » ou encore de se faire infliger une punition humiliante, comme par exemple d'être obligé de se mettre à quatre pattes et de lécher du lait dans une soucoupe, comme un chat, devant une salle pleine d'enfants, d'être forcé de porter un sous-vêtement taché sur la tête parce qu'on s'était mal essuyé, d'avoir la tête rasée parce qu'on s'était enfui, d'être obligé de manger des aliments que l'on avait vomis ou d'être forcé d'avoir une chaussette usée attachée au collet toute la journée.

Tiré de *Breaking the Silence*, à la page 41





Chacun de ces facteurs a contribué à favoriser à la fois la perpétration des sévices et leur perpétuation.

La privation de pouvoir

L'isolement physique et psychologique contribue considérablement à la vulnérabilité des enfants en établissements. L'isolement physique signifie que les enfants ne peuvent pas recevoir facilement la visite des membres de leur famille ou d'autres personnes soucieuses de leur bien-être. L'isolement psychologique consiste à interdire aux enfants toute communication directe avec le monde extérieur. On peut, par exemple, censurer le courrier qu'ils reçoivent et qu'ils envoient, restreindre l'accès au téléphone ou empêcher tout contact avec des adultes susceptibles de donner suite aux allégations d'un enfant. L'isolement découlant d'un milieu hostile, punitif ou abéissant est plus grave et plus dommagable que le simple fait de ne pas voir sa famille ou recevoir du courrier. L'isolement le plus profond consiste peut-être dans l'incapacité de faire confiance à qui que ce soit.

La privation de pouvoir

Le pouvoir n'est pas un attribut que possèdent les enfants dans leurs rapports avec les adultes, du moins pas à un degré considérable. Les enfants qui vivent avec des parents aimants ou des personnes préoccupées de leur bien-être éprouvent un sentiment de sécurité et d'autonomie qui s'apparente au pouvoir. Ils se sentent en sécurité parce qu'ils savent que quelqu'un est là pour veiller à ce qu'il ne leur soit fait aucun mal et que les préjugés dont ils sont victimes seront réparés. Il est également probable qu'ils n'hésiteront pas à contester le pouvoir des adultes lorsqu'ils estiment que ce pouvoir est injustement exercé, en sachant qu'ils ne s'exposent pas à de graves conséquences s'ils le font.

Dans un établissement, tout particulièrement lorsqu'il y est placé contre son gré, l'enfant peut facilement perdre tout sentiment de sécurité. La confiance de ce fait suffit à renforcer le pouvoir supérieur des adultes et met les enfants à leur merci. Le fait qu'un enfant soit placé dans un établissement peut, dans bien des cas, saper la crédibilité d'une plainte que cet enfant a formulée. Les enfants savent qu'on ne les croira sans doute pas et qu'ils peuvent même être punis pour avoir fait des allégations de mauvais traitements et cela contribue à réduire les victimes au silence.

Le climat d'impuissance peut se faire sentir partout dans un établissement même lorsque des violences physiques ou sexuelles ne sont pas systématiquement infligées. La privation de pouvoir peut se manifester et se traduire dans le simple fait d'accorder et de refuser arbitrairement des choses aussi fondamentales que le courrier, la présence en classe et même la nourriture.

DU POINT DE VUE DES ENFANTS, le fait de faire confiance à quelqu'un pouvait entraîner une trahison. Donc, être seul a d'abord consisté à isoler des autres enfants et des adultes.

Les sentiments d'aliénation qu'ils ont éprouvés après s'être fermés au monde de l'internat ont été exacerbés parce que les « séjours » dans leurs familles et leurs collectivités sont devenus de plus en plus tendus et difficiles. Dans certains cas, le sentiment de colère et de trahison qu'ils ont éprouvé a l'idée d'être « envoyés » dans un internat a contribué à « rompre » leurs liens avec leur famille. Dans d'autres cas, le sentiment « d'avoir honte d'être un Indien » ou « de ne pouvoir faire confiance à personne » les a isolés de leur famille.

Titre de Breaking the Silence, la page 32

observations générales sur le genre d'établissement où des services ont été
infi gés (et sont encore susceptibles de l'être). Suivent donc quelques obser-
vations à propos de genres précis d'établissements.

Certains établissements peuvent être qualifiés d'« établissements totali-
taires ». Cette expression désigne des établissements où l'on cherche à
resocialiser les gens, en leur inculquant de nouveaux rôles, de nouveaux
automatismes ou de nouvelles valeurs. La méthode employée consiste à
détruire l'individualité de ceux et celles qui se trouvent dans l'établissement en
contrôlant plus ou moins tous les aspects de leur vie. Les prisons en sont un
exemple évident. Les forces armées et certains pensionnats privés en sont un
autre. Ces établissements se caractérisent par une séparation stricte entre les
« pensionnaires » et les personnes qui les supervisent, le pouvoir étant
concentré dans les mains des superviseurs. Des règles régissent le moindre
aspect de la vie quotidienne et les pensionnaires n'ont pratiquement aucune
influence sur la tenue de ces règles ou la manière dont elles peuvent être

appliquées.

Chose plus dangereuse encore, il peut arriver que la vie dans ces
établissements soit régie davantage par des commandements arbitraires et
imprévisibles que par des règles. La possibilité qu'une plainte ou un appel soit
entendu devient alors encore plus faible. Les pensionnaires n'ont que peu de
contacts avec le monde extérieur ou n'en ont aucun. Les contacts avec les
autres pensionnaires, qui sont une source possible d'appui et de force, sont
eux aussi rigoureusement limités. Par conséquent, les pensionnaires n'ont pas
la possibilité, ou presque, d'exprimer leurs doléances sur le traitement dont
ils font l'objet. Ceux qui se plaignent s'exposent à une réelle possibilité de
punition de la part des personnes visées par la plainte.

Malheureusement, à certains égards, l'analogie entre la prison et certains
des établissements où les enfants sont censés être éduqués et protégés est tout
à fait réelle. Or, il n'est pas nécessaire qu'un établissement pour enfants soit
organisé et dirigé comme un établissement totalitaire. En règle générale, ces
établissements devraient être des milieux ouverts, enrichissants, positifs et
protecteurs. Il est possible que certains d'entre eux l'aient été.
Malheureusement, nombreux sont ceux qui ne l'étaient pas. Ainsi, bien que
les enfants aient été placés en établissements pour des raisons très différentes,
les établissements ont imposé à leurs pensionnaires une partie ou l'ensemble
des conditions suivantes, à des degrés divers :

- l'isolement
- la privation de pouvoir
- l'humiliation ou l'avisement





A BIEN DES EGARDS, ce qui est arrivé dans le monde du hockey s'applique aux services commis contre des garçons confiés à des établissements religieux. Les deux mondes constituent ce que Steven Ortiz appelle des « institutions totalitaires »

« Les monastères, les établissements psychiatriques, les sectes et les équipes de sport professionnel entrent tous dans cette catégorie, affirme Ortiz. Il s'agit de milieux fermement exclusifs, chauvins. La culture macho du sport est un bon exemple. Si nous pouvons voir et entendre ce qui se passe dans les vestiaires, il nous semblerait à nous, les autres, qu'il s'agit de comportements inappropriés. Les femmes sont dérangées, on en parle comme des objets, et les hommes ont peur de mentionner quoi que ce soit qui évoquerait l'intimité avec une femme, parce que ce ne serait pas « viril ». En conséquence, pour être acceptés dans l'équipe, ils rationalisent un comportement anormal »

Ortiz estime que l'équipe constitue une « institution totalitaire mobile » en raison de la nature très instable du sport professionnel. En effet, la vie d'un joueur se trouve sans cesse en mouvement, que ce soit à cause des déplacements fréquents de l'équipe ou du risque constant d'être échangé ou blessé. L'arena et le vestiaire constituent ainsi les seuls éléments stables de l'existence du joueur. D'où l'arena qui devient son bastion

Une de Crossing the Line, à la page 57

B. La vie dans un « établissement totalitaire »

Chaque des décisions susmentionnées doit être examinée dans ce contexte précis. Nombreux sont les Canadiens et Canadiennes qui continuent de penser que certaines de ces décisions, par exemple celle de placer un enfant ayant des besoins spéciaux dans une école qui dispose des ressources nécessaires pour répondre à ces besoins, sont un choix valable fait dans le but de fournir un service nécessaire qui peut être très profitable à l'enfant. De nombreux établissements ont dispensé et dispensent toujours des services utiles aux enfants. D'autres décisions, notamment celle d'enlever les enfants autochtones à leur famille, à leur collectivité et à leur culture, ou celle d'incarcérer des enfants pour avoir fait l'école buissonnière, sont aujourd'hui largement discutées.

Les motifs et les objectifs qui étaient à l'origine de ces pratiques aujourd'hui discréditées ne font pas l'unanimité. D'aucuns estiment qu'elles étaient le simple reflet des valeurs de l'époque où elles ont été adoptées. D'autres estiment que le placement en établissements et l'apre discipline qui y régnaient étaient excessifs même au regard des normes de l'époque et même dans les établissements pour jeunes contrevenants. En particulier, il y a ceux et celles qui pensent que la politique de placement en internats a constitué une tentative non pas d'instruire et d'éduquer les enfants autochtones mais de détruire à tout jamais l'identité autochtone dans ce pays. Nombreux sont ceux et celles qui considèrent cette politique d'assimilation forcée comme un génocide culturel.

Quelle que soit la manière dont on qualifie les diverses raisons qui sont à l'origine du placement des enfants en établissements, un fait essentiel demeure : de nombreux enfants ont atrocement souffert et ont été profondément blessés dans des lieux où ils étaient censés être instruits et protégés. La Commission du droit du Canada a pour préoccupation première de comprendre les facteurs qui ont rendu ces violences possibles, d'évaluer les diverses méthodes qui ont été employées pour réparer le préjudice subi et de savoir quelles méthodes sont les plus aptes à répondre aux besoins des personnes qui, pendant leur enfance, ont été victimes de services dans des établissements. Elle espère également apprendre des victimes quelle est la meilleure façon d'envisager d'autres méthodes de réparation. La Commission estime que la compréhension ainsi acquise pourrait contribuer à empêcher la répétition de services semblables à l'avenir.

Pour comprendre l'impact des services qui ont été infligés à un aussi grand nombre de personnes placées en établissements pendant leur enfance, il faut comprendre les circonstances dans lesquelles elles ont vécu. Bien que chaque établissement ait possédé ses caractéristiques propres, on peut faire certaines



A. Les raisons pour lesquelles des enfants sont placés en établissements

Aucun enfant ne décide de vivre en établissement. Comme dans le cas de toutes les décisions importantes touchant les enfants, cette décision est prise par d'autres personnes qui ont légalement autorité sur eux et qui sont réputées agir dans leur meilleur intérêt. Cela signifie que ce sont les parents, les tuteurs légaux ou les tribunaux qui sont responsables du placement des enfants en établissements. Les raisons de ce placement sont diverses, allant de l'accès à des établissements d'éducation spécialisée (dans le cas des enfants handicapés) à une politique d'assimilation officielle (dans le cas des enfants autochtones) en passant par la détention pour des infractions, souvent mineures, ou pour des troubles de comportement, pour n'en mentionner que quelques-unes. Plus tôt au cours de ce siècle, les parents peu fortunés choisissaient parfois de placer leurs enfants dans des pensionnats dirigés par un ordre religieux afin de leur donner accès à une meilleure qualité de vie matérielle ou à une éducation supérieure.

Quelles que soient les raisons du placement en établissement, toutefois, il ne faut pas oublier que du point de vue de l'enfant, les conséquences de ce placement sont presque toujours les mêmes : on lui impose un changement important dans sa vie, habituellement sans sa participation ou son consentement. Lorsqu'on cherche à comprendre les effets des services infligés dans les établissements, il est tout aussi important de se demander au départ quels enfants sont les plus susceptibles de se retrouver dans un établissement et d'y être exposés à des services. Cela nous oblige à nous interroger sur les attitudes face à la race, à la classe sociale, aux aptitudes et à l'appartenance à un sexe dans notre société. C'est dans ce contexte que nous devons évaluer l'impact des services subis.

La Commission n'a pas reçu le mandat de juger les décisions des tribunaux, du législateur et des parents qui ont fait en sorte que des enfants ont été placés en établissements ni celui d'étudier les raisons du placement dans un cas ou dans l'autre. Il est impossible, toutefois, d'examiner les conséquences des services contre les enfants placés en établissements sans tenir compte des attitudes, croyances et valeurs générales qui ont conduit autant d'enfants dans des endroits où autant de mal leur a été fait. Il est fort possible que ces facteurs aient une incidence sur l'évaluation que fera la Commission des méthodes de réparation les plus valables.

agresseurs présumés ou ont participé à une commission d'enquête ainsi que des représentants d'un service de police et du gouvernement.

Dans le cadre de ses efforts de rapprochement auprès des parties intéressées par le renvoi, la Commission a constitué, sur une base officielle, un réseau autochtone de partage des renseignements en collaboration avec des représentants de différentes organisations autochtones nationales. L'établissement de ce réseau avait pour but de tenir ces organisations au courant des orientations et des progrès des travaux de la Commission et d'obtenir une rétroaction de leur part. Le groupe en question a informé la Commission qu'il serait souhaitable d'établir un comité d'étude distinct, entièrement constitué d'autochtones, qui serait chargé d'examiner principalement les travaux de la Commission portant sur les internats.

Sur la recommandation du réseau autochtone de partage des renseignements, la Commission a constitué deux comités d'étude. L'un d'eux, entièrement composé d'autochtones, s'est essentiellement intéressé à ce qu'ont vécu les enfants autochtones qui ont fréquenté les internats. L'autre, qui comprend des membres du comité d'étude autochtone, s'est intéressé essentiellement à ce qu'ont vécu les enfants qui ont fréquenté d'autres établissements.

La Commission est redevable à la contribution bénévole de tous les membres de ses comités d'étude qui ont été d'une aide inestimable en partageant avec elle leurs connaissances, leur expérience et leur expertise. La Commission profite également de l'occasion pour remercier les chargés de recherche qui ont entrepris et accompli une tâche considérable, dans des délais très courts. Tous ont su relever ce défi et répondre aux attentes des considérables qui avaient été mises en eux. Le présent Document de discussion s'inspire des renseignements fournis dans ces documents de soutien, des centaines de témoignages personnels ou autres qui y sont mentionnés ainsi que des commentaires formulés par les deux comités d'étude bénévoles.

enfants placés dans des établissements dirigés, financés ou parrainés par le gouvernement.

La recherche

Ce renvoi soulève des questions complexes. La Commission a reconnu dès le départ qu'elles allaient bien au-delà du droit. Elle a estimé qu'elle devait d'abord comprendre quels sont les besoins des victimes et de leurs collectivités par suite des services qu'elles ont subis afin de pouvoir évaluer les différentes solutions susceptibles de répondre à ces besoins. Dans un Rapport provisoire, la Commission a essayé d'envisager quelles questions elle devrait poser. Cela l'a amenée à commander quatre études préalables :

- un relevé des établissements où des services ont été commis et une analyse des méthodes utilisées pour réparer ces services;

- un examen des besoins de ceux et celles qui ont survécu aux internats pour enfants autochtones;

- un examen des besoins de ceux et celles qui ont survécu

à d'autres établissements pour enfants (par exemple, les écoles pour enfants ayant des besoins spéciaux, les établissements pour jeunes contrevenants, les orphelinsats,

etc.); et

- un aperçu des méthodes employées dans d'autres pays pour remédier aux effets des services systémiques

sanctionnés par l'État, y compris les services contre les enfants placés en établissements, dans l'optique des droits internationaux de la personne.

La Commission a également fait effectuer des recherches sur la façon dont le régime des internats a violé le droit autochtone. Ces travaux ont consisté en des études de cas portant sur trois collectivités autochtones.

Les comités d'étude et les efforts de mobilisation

Aux termes de la *Loi sur la Commission du droit du Canada*, la Commission est habilitée à constituer des comités d'étude composés de bénévoles afin qu'ils la conseillent sur des programmes de recherche précis. Dans le cas du renvoi, regroupant des personnes qui ont été victimes de sévices dans des établissements pendant leur enfance, des thérapeutes qui ont conseillé des victimes, des avocats qui ont intenté des poursuites en leur nom, ont poursuivi des



délibérément de le faire. La tâche qui nous incombe concerne notre foi en certaines institutions et le fait que cette confiance est parfois très mal placée. Elle concerne le déchaînement de familles et de collectivités entières imputable à des notions spéculatives de supériorité culturelle. Et par-dessus tout, elle concerne le fait qu'aujourd'hui encore nous refusons de reconnaître pleinement le préjudice qui a été causé et de prendre des mesures convenables et globales afin de le réparer.

Finalement, et cela est peut-être plus tragique encore, il s'agit d'envisager le risque que nous n'ayons pas tiré des leçons suffisantes des erreurs du passé. Il y a aujourd'hui des enfants qui sont victimes des violences que leur infligent des adultes à qui ils ont été confiés. Ainsi, s'il est vrai que l'on n'enlève plus les enfants de force à leurs familles afin de les obliger à fréquenter l'école, il n'y a pas lieu de pavoiser. En effet, nombreux sont les enfants qui, autrefois, auraient été placés en établissement et qui, aujourd'hui, sont placés dans d'autres milieux où il peut être difficile de surveiller la manière dont ils sont traités. Il faut d'abord mettre en oeuvre des ressources susceptibles de soutenir les familles afin que les enfants puissent vivre chez eux en toute sécurité. Lorsque cela n'est pas possible, il ne faut pas hésiter à investir dans des programmes qui permettent de choisir, de former, de superviser ou de suivre de près les familles d'accueil ou les milieux non institutionnels dans lesquels des enfants vivent actuellement. D'autres enfants, notamment ceux avant des besoins spéciaux, continuent d'avoir besoin d'établissements où ils peuvent être pris en charge et instruits, de telle sorte qu'ils sont encore susceptibles d'être victimes de sévices en établissement. Si nous choisissons encore une fois de détourner le regard, de refuser de nous acquitter de nos obligations ou de persister à nier notre responsabilité, il est fort probable que dans dix, quinze ou vingt ans, un autre groupe de survivants fera entendre ses doléances.

C'est la société elle-même et chacun d'entre nous qui subissons un préjudice lorsque nous tolérons que des enfants soient victimes de sévices dans les établissements que nos gouvernements créent ou appuient. C'est sans doute en comprenant comment ce préjudice a été causé et en empêchant qu'il se reproduise que nous pourrions emprunter une des voies qui mènent à la guérison individuelle et collective.

B. Le renvoi de la Ministre

En novembre 1997, l'honorable Anne McLellan, ministre fédérale de la Justice, a soumis une question à la Commission du droit du Canada. Dans ce renvoi, elle a demandé à la Commission d'examiner les méthodes de réparation des préjudices imputables aux sévices physiques et sexuels contre les



A. Pourquoi cette question est-elle importante?

On dit souvent que les enfants sont notre ressource la plus précieuse. Il est certainement vrai qu'ils sont notre avenir. La façon dont nous traitons nos enfants et dont nous permettons qu'ils soient traités en dit long sur nous et sur les valeurs qui sont nôtres comme société. Les sévices à l'endroit des enfants placés dans des établissements dirigés par l'État ou en son nom soulèvent d'importantes questions sur la santé de notre société et de ses mécanismes d'imputabilité. Ces questions se font encore plus pressantes lorsque les sévices perdurent pendant de longues périodes, sans être découverts ni dénoncés.

On ne saurait nier qu'il est impérieux de s'attaquer au problème des sévices contre les enfants placés en établissement. Au cours des dix à quinze dernières années, on a commencé à discuter beaucoup plus ouvertement des sévices contre les enfants et on a commencé à mieux comprendre leurs effets à long terme. Les personnes qui ont subi des sévices pendant leur enfance trouvent de plus en plus le courage de parler de ce qu'ils ont vécu ainsi que de l'impact que cela a eu sur leur vie. Ils commencent à réaliser l'ampleur du préjudice qui leur a été causé et à exprimer leur besoin de guérison par des voies diverses. Ces besoins ne se limitent pas aux victimes, ils s'étendent à leur famille et à leur collectivité et, dans le cas des autochtones, à leurs nations. Sont également touchées les familles et collectivités des victimes qui n'ont pas survécu.

La Commission du droit du Canada a reçu le mandat d'évaluer les diverses méthodes permettant de répondre aux besoins des victimes et de toutes les personnes que touchent les sévices contre les enfants en établissement et de se prononcer sur les méthodes les plus susceptibles de répondre à ces besoins. Toutefois, cette tâche ne se limite pas à un simple examen des façons qui permettraient d'indemniser un groupe de personnes pour les injustices du passé ni à un simple examen du droit pertinent. Il s'agit de comprendre quelle importance notre société accorde à ses enfants et les choix qu'elle fait en ce qui concerne la manière dont ils sont traités. Il s'agit de reconnaître les attitudes qui ont cours dans notre pays à l'endroit des peuples autochtones et le respect dont jouissent les valeurs autochtones. Il s'agit de faire face à certaines vérités fort déplorables en ce qui concerne non seulement l'abus de pouvoir et la pédophilie qui sévissent parmi nous mais aussi le fait que des personnes à qui des enfants ont été confiés peuvent ne pas savoir les protéger contre ceux qui en ont la garde et même, dans certains cas, refuser

d'indemnisation conçus sans la participation des éventuels bénéficiaires. D'autres méthodes reposaient davantage sur l'initiative ou la participation des survivants. On peut signaler notamment les poursuites civiles, les cercles de guérison et les programmes d'indemnisation reversés.

Selon la Commission du droit, le principal critère pour évaluer chacune de ces méthodes consiste à déterminer dans quelle mesure elles répondent aux besoins des victimes, de leurs familles et de leurs collectivités. Permettent-elles la mise au jour des injustices? Abordent-elles la question de la responsabilité? Traitent-elles les victimes avec respect et les font-elles participer aussi complètement que possible au processus? Offrent-elles une véritable possibilité de guérison? Visent-elles à prévenir d'autres actes de violence? Le présent Document tente d'évaluer brièvement comment les différentes méthodes de réparation répondent à ces préoccupations.

La voie à suivre

En utilisant les besoins des survivants comme point de référence, la Commission signale que chacune des méthodes de réparation des services contre les enfants placés en établissement qui ont été essayées jusqu'à maintenant au Canada est susceptible d'amélioration. Certaines avenues préliminaires d'amélioration se dégagent des documents de recherche commandés dans le cadre du présent projet.

Toutefois, la Commission du droit est d'avis que pour aborder intégralement et efficacement la question de savoir comment mieux réparer les services contre les enfants placés en établissement, il est nécessaire d'adopter de nouvelles approches plus globales. Si nous adoptons une telle approche adaptée à chaque cas, répressive et généralement contradictoire, ce que nous avons surtout fait jusqu'à maintenant, le chemin sera vraisemblablement long, douloureux et coûteux, tant sur le plan émotionnel que financier, avant que la question des violences institutionnelles commises dans le passé soit réglée. Nous n'en tirons que peu de leçons sur la façon de prévenir, de reconnaître et de réparer les violences que nos enfants peuvent subir actuellement dans certains milieux comme les familles ou foyers d'accueil et les programmes de sport organisés.

En repartant à zéro, et en utilisant des approches plus globales qui soient axées sur les victimes et sensible à leurs besoins, nous montrerions que nous sommes en mesure de répondre à l'héritage que nous a laissé la violence institutionnelle à l'égard des enfants. Nous montrerions que nous sommes enfin disposés à répondre aux voix que nous avons refusé d'entendre pendant si longtemps.



- veiller à ce que les victimes connaissent les options de réparation qui s'offrent à elles, ainsi que les risques et avantages de ces options;

- veiller à ce que les victimes ou leurs représentants participent à la conception des mesures de réparation;

- offrir un appui aux victimes à mesure qu'elles franchissent les étapes de la réparation.

Le préjudice causé par la violence institutionnelle a des répercussions qui vont au-delà de la vie des survivants eux-mêmes. Consciente de ce fait, la Commission est d'avis que les mesures de réparation doivent également tenir compte des besoins des familles des survivants, de leurs communautés et, dans le cas des Autochtones, de leurs nations. Les parents peuvent avoir besoin d'aide pour faire face à la douleur qu'ils ressentent d'avoir envoyé leurs enfants dans un endroit où on leur a fait beaucoup de mal. Les conjoints, les partenaires et les enfants des victimes supportent sans doute une conséquence trop fréquente de la violence institutionnelle, à savoir que plusieurs victimes ont de la difficulté à être des parents attentifs, et certaines deviennent elles-mêmes des agresseurs.

Les collectivités peuvent ressentir les effets de la violence, lesquels se traduisent par un recours accru aux services sociaux, parce qu'elles font face à l'effet combiné des problèmes des victimes. La désaffectation de plusieurs survivants à l'égard de leur communauté peut creuser un fossé au niveau de la langue ou de la spiritualité. Cela peut entraîner une méfiance profonde à l'égard des institutions, notamment les Églises, lesquelles ont été un point central de la vie communautaire. Les communautés peuvent également subir des répercussions économiques.

Les nations autochtones ont particulièrement souffert parce que non seulement leurs enfants ont été victimes de sévices, mais également parce que leurs cultures étaient la cible de mesures d'assimilation. Ces nations ont besoin de rétablir et de maintenir leur identité et leur force. À cette fin, elles doivent préserver leurs langues, contrôler l'éducation de leurs enfants et disposer d'archives qui font état de l'expérience vécue par les survivants et qui établissent la vérité à propos des internats.

Les méthodes de réparation

Un des principes directeurs de toute méthode de réparation doit être de ne causer aucun préjudice additionnel. Jusqu'à maintenant, les méthodes adoptées reposaient sur des mécanismes régis par l'État et sur des initiatives contrôlées par l'institution ou son bailleur de fonds. Parmi ceux-ci figurent les poursuites pénales, les enquêtes publiques et les programmes

En règle générale, on peut dire que les établissements dans lesquels la violence a eu lieu étaient des établissements dits totalitaires, c'est-à-dire que toutes les facettes de la vie des enfants étaient déterminées par les personnes en autorité, et les contacts avec les familles, les communautés culturelles et sociales et le monde extérieur étaient très limités. Les enfants qui ont vécu dans ces établissements ont fait face jusqu'à un certain point aux conditions suivantes : isolement, impuissance et humiliation.

Même si la portée et l'étendue des violences peuvent avoir été différentes d'un établissement à l'autre, le cycle global de l'abus de pouvoir et de l'abus de confiance y est d'une similitude atténuée. En plus de la violence elle-même, on constate que les autorités ont perpétué un cycle tout aussi inquiétant en ne donnant aucune suite aux plaintes de violence, même lorsque l'identité et les actes des agresseurs étaient bien connus. La réaction officielle révélait typiquement une plus grande préoccupation à protéger l'institution que le bien-être des enfants qui y habitaient.

Les besoins des victimes

Selon la Commission du droit du Canada, en évaluant quelles sont les méthodes les plus propices à la réparation du préjudice causé par la violence institutionnelle, les besoins des survivants sont les points de référence les plus importants. Donc, parmi les documents de recherche commandés aux fins du présent projet, un document insiste spécifiquement sur les besoins des survivants des internats pour enfants autochtones et un document insiste sur les besoins des survivants des autres genres d'établissements signalés. Cette

- reconnaissance du préjudice, excuses et engagement envers la prévention;
- établissement de l'historique des sévices;
- indemnisation financière;
- accès à une thérapie et à des services de counseling;
- accès à l'éducation et à la formation;
- châtiment des agresseurs.

Outre ces besoins fondamentaux, la recherche a permis de conclure que les méthodes de réparation peuvent être plus bénéfiques si elles respectent certains besoins des victimes en matière de procédure. Ceux-ci donnent le ton et fixent le contexte de la réparation en général, et ils englobent ce qui suit :

Au cours des dix ou quinze dernières années, la violence envers les enfants s'est révélée être une question douloureuse dans notre société. Plus on discute publiquement de ce sujet, plus on prend conscience du fait que les enfants ont été victimes de violence non seulement dans leur propre maison et aux mains d'étrangers, mais également dans les institutions auxquelles ils avaient été confiés pour leur éducation, leur bien-être, leur réadaptation ou même leur protection. Plusieurs de ces institutions étaient dirigées ou financées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Comme un nombre croissant de survivants de la violence institutionnelle atteignent l'âge adulte et comprennent mieux les répercussions du préjudice qu'ils ont subi, les gouvernements se demandent comment remédier à ce préjudice.

En novembre 1997, la ministre fédérale la Justice a demandé à la Commission du droit du Canada d'examiner les méthodes susceptibles d'être utilisées pour remédier au préjudice causé suite à la violence physique et sexuelle subie par les enfants dans les établissements gérés, financés ou parrainés par le gouvernement. Dès le départ, la Commission a décidé qu'elle devait évaluer les différentes méthodes de réparation actuelles et possibles du point de vue de ceux et celles qui ont été eux-mêmes victimes de violences dans les établissements pendant leur enfance. Pour répondre adéquatement aux besoins exprimés par les victimes, la Commission a conclu qu'elle ne pourrait examiner uniquement les méthodes qui visent à réparer les services physiques et sexuels. Il lui fallait évaluer également l'efficacité de ces méthodes par rapport à tous les types de violence connexes dont les enfants ont pu être l'objet dans les établissements, y compris la violence affective, psychologique, culturelle et spirituelle.

Que s'est-il passé?

D'emblée, la Commission a posé l'hypothèse selon laquelle les enfants ne choisissent pas de vivre dans des institutions. De fait, la plupart du temps, ils n'ont pas voix au chapitre dans la décision de les placer dans ces institutions. La Commission a examiné les cas de violence dans les internats pour enfants autochtones, les écoles spécialisées pour les enfants ayant des besoins spéciaux, les établissements de protection de l'enfance et les établissements de détention pour adolescents.



Les services physiques et sexuels infligés à des enfants dans des établissements financés ou dirigés par le gouvernement ont détruit la vie de nombreux Canadiens. Comment avons-nous pu laisser cela se produire? Que devons-nous faire maintenant?

En 1997, la ministre de la Justice du Canada a demandé à la Commission du droit du Canada d'étudier et d'évaluer les méthodes de réparation du préjudice qui a été causé à ces enfants. Le présent Document de discussion est une partie importante des travaux de recherche de la Commission. Il réunit les principales constatations des études qui ont été effectuées pour la Commission du droit au cours de l'année et il donne un aperçu des principales leçons apprises à ce jour.

Le Document de discussion veut sensibiliser la population aux raisons pour lesquelles des enfants ont été placés dans ces établissements, à ce qui leur est arrivé et aux modes de réparation qui, à ce jour, leur ont été offerts. Il veut faire réfléchir, non pas prouver le bien-fondé d'une cause quelconque. En diffusant ce Document, nous espérons inciter les Canadiens et les Canadiennes à nous faire part de leurs opinions et de leurs préoccupations. Nous voulons savoir comment les Canadiens et les Canadiennes réagissent à cette tragédie et comment, à leur avis, nous devrions, comme société, essayer de réparer le préjudice qui a été causé à ces enfants, à leurs familles et à leurs collectivités.

La Commission prévoit remettre son rapport définitif le printemps prochain. Il y sera tenu compte de la recherche en cours, des réactions au Document de discussion et de la documentation réunie par la Commission. Notre rapport définitif comportera un compte rendu détaillé des expériences canadiennes à ce jour, une analyse approfondie des questions sociales et juridiques en cause, une évaluation des méthodes de réparation qui ont été mises en oeuvre ainsi que des recommandations sur les mesures à prendre. Le Document de discussion est une invitation à réfléchir aux questions dont traitera notre rapport définitif. Vos commentaires et suggestions sont les bienvenus :

Par la poste :

Commission du droit du Canada

473, rue Albert, pièce 1100

Ottawa (Ontario)

Canada K1A 0H8

Par télécopieur : (613) 946-8988

Par courriel : info@cdc.gc.ca

Par l'Internet : <http://www.cdc.gc.ca/fr/forum/ica/>



ISBN 0-662-64042-X

Nº de catalogue JL 2-2/1999

Le renvoi de la Ministre sur les sévices contre les enfants placés en établissements

Document de discussion



COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA



COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

Le renvoi de la Ministre sur
les sévices contre les enfants
placés en établissements

Document de discussion

